

L'Office Chérifien des Phosphates

du MAROC

Thèse pour le Doctorat

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Samedi 10 Novembre, à 15 heures*

PAR

M. Jean GUILLEMIN

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Jury d'examen :

MM. NÉZARD, professeur doyen, président de la thèse.

LEPARGNEUR, professeur, suffragant.

NOYELLE, professeur, suffragant.

CAEN

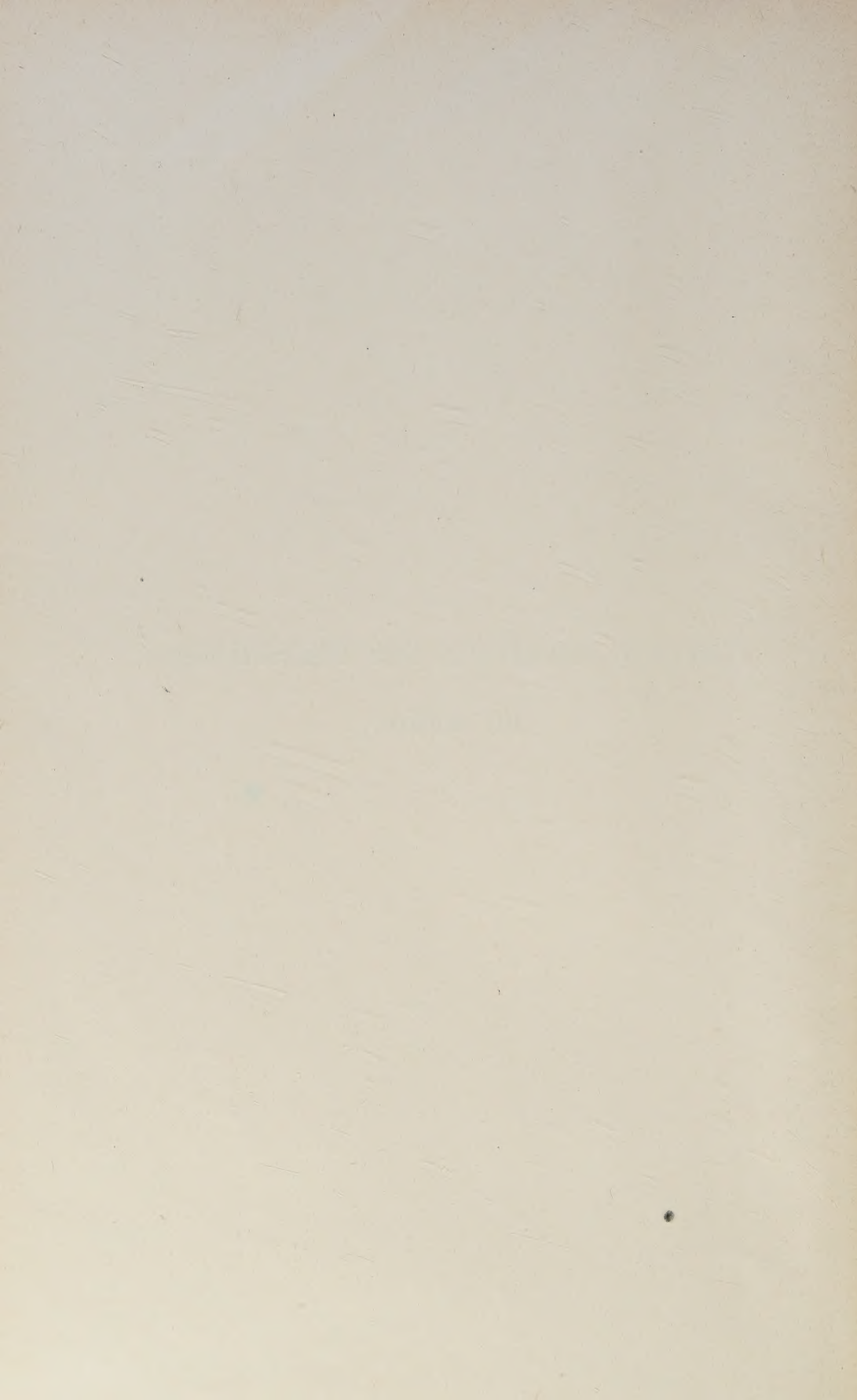
IMPRIMERIE CAENNAISE, 16, RUE FROIDE

1928



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'OFFICE CHÉRIFIEN DES PHOSPHATES
DU MAROC



UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

L'Office Chérifien des Phosphates

du MAROC

Thèse pour le Doctorat

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Samedi 10 Novembre, à 15 heures*

PAR

M. Jean GUILLEMIN

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Jury d'examen :

MM. NÉZARD, professeur doyen, président de la thèse.
LEPARGNEUR, professeur, suffragant.
NOYELLE, professeur, suffragant.

CAEN

IMPRIMERIE CAENNAISE, 16, RUE FROIDE

1928

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1928-1929

Doyen :

M. HENRY NEZARD (I. O)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (*, I. O)

Assesseur du Doyen :

M. ASTOUL (*, I. O)

Professeur honoraire :

M. CABOUAT (O. *, I. O)

Professeurs :

- MM. ASTOUL (*, I. O), professeur de Droit romain.
DEGOIS (I. O), professeur de Droit criminel, chargé du cours de Droit maritime.
NÉZARD (I. O), professeur de Droit administratif, chargé d'un cours de Législation minière.
GOMBEAUX (I. O), professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit international privé.
BRIDREY (I. O), professeur de Droit romain.
LEPARGNEUR (O), professeur de Droit commercial, chargé d'un cours de Notariat et Enregistrement.
NOYELLE (O), professeur d'Economie politique.
LEMONNIER, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.
PERREAU, professeur de Droit civil.
POSE, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation industrielle.
DEMONTÈS, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et de Voies d'exécution.
YVER, agrégé, chargé du cours d'Histoire du Droit français.

Secrétaire :

ABDÉ (I. O), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



A André GUILLEMIN-TARAYRE

dont la grande affection a entouré mes années d'études

A Monsieur A. BEAUGÉ

Directeur Général de l'O. C. P.

dont l'organisme, que j'étudie ici, est véritablement l'œuvre

*« En témoignage de ma profonde reconnaissance
et de mon entier dévouement ».*

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Les motifs de la création de l'O. C. P.

SOMMAIRE. — *Position historique de la question. — La première conception et l'acte d'Algésiras. — La conception de 1920 : ses motifs : l'opinion, les motifs officiels ; question des changes. Motifs particuliers au Maroc, à son administration, à son chef.*

A la fin de l'année 1912, où venait d'être signé par M. Regnault ministre de France à Tanger et le Sultan Moulay Hafid le traité de Protectorat, des particuliers, non prospecteurs, découvraient les fameux phosphates d'El Boroudj qui ne sont qu'un prolongement et une partie des gisements actuellement exploités.

Cette richesse du sous-sol Marocain resta assez longtemps peu connue ; les Allemands, grands prospecteurs du Maroc, hypnotisés, en quelque sorte, par les richesses en gîtes métallifères et par le Maroc Oriental, étaient passés à côté des phosphates sans en entrevoir l'existence et surtout la richesse future.

A l'époque de leur découverte, la question d'une exploitation éventuelle ne pouvait encore guère se poser. Cette richesse plus signalée que reconnue, et non délimitée, se trouvait, en effet, dans une zone à peine pacifiée ; la réduction des tribus chleuhs, avoisinantes, remonte à Juin 1912 avec la prise de

Kasbah Tadla par le colonel Mangin, au sud-est, et celle de la région de Khenifra plus à l'est où régnait le célèbre Moha ou Hammou, aujourd'hui rallié, en Juin 1914.

La guerre Européenne éclatant à ce moment, ne pouvait en activer la solution ; à l'heure même où le gouvernement Français préconisait le retour à la côte, il ne pouvait être question de mettre en valeur ces régions restées sous la menace des partisans Zaïans, très voisins, retranchés dans leur montagne, et dont les combats d'El-Heri sur le front du Tadla en fin 1914 et la marche du général Garnier sur Beni-Mellal pour dégager Kasba-Tadla, elle-même, menacée en 1916, sont la preuve.

La gravité des circonstances, en France, devait écarter toute idée d'entreprise nouvelle par ailleurs, surtout dans un pays où la propagande allemande, riche en subsides, poussait de toutes ses forces à la rébellion.

Aussi, n'est-ce qu'en 1919, que la question se présente. La consécration des droits de la France au Maroc, en amenant le désir de sa rapide mise en valeur, allait en faire une question d'actualité. Le gouvernement va y travailler sans relâche. Les particuliers également.

Le 15 Juillet, dans la revue « *France-Maroc* », d'émanation plus ou moins officielle, M. Busset, intéressé à la question par ses intérêts personnels, ses propriétés dans la région et ses découvertes éventuelles (la campagne Presse Marocaine pour Oued-Zem en 1922 l'a bien prouvé) écrivait : « le gouvernement du Protectorat prépare actuellement le cahier des charges d'une adjudication prochaine qui, pour le gisement entièrement reconnu (*point erronné*), aura lieu vraisemblablement à la fin de l'année prochaine ».

Sans aller jusqu'à partager la certitude de cette affirmation, l'on peut dire que l'Administration du Protectorat étudiait sérieusement la question. Le 28 Juillet, en effet, paraissait, au journal officiel du Maroc, un arrêté viziriel promulgué le 22, « fixant les conditions dans lesquelles devaient être entrepris et poursuivis les travaux de recherches susceptibles d'aboutir à la *mise en adjudication* des gisements de phosphate » et prévoyant les mesures nécessaires pour faciliter leurs visites.

Le 27 Janvier 1920, paraissait un dahir *réservant au Maghzen* cette recherche et cette exploitation, tranchant, dans un sens totalement différent de celui qui semblait annoncé, la question phosphatière, puisqu'elle allait aboutir à donner l'exploitation à un organisme d'allure ou de formule étatiste et cela *sans adjudication*.

Quelles raisons de ce changement ? Quelles bases avaient les premières assertions ? Nous allons trouver là l'origine de l'Office Chérifien des Phosphates et les motifs de son existence.

Que les particuliers et les sphères officielles, elles aussi, se soient arrêtées, en 1919, sur cette idée de procéder par adjudication étaient absolument normal.

« L'origine de la réglementation des Mines au Maroc est » selon les propres termes du rapport général dressé par la Résidence en 1914 (1), « avec les principes qui ont guidé sa préparation initiale, dans l'acte d'Algésiras... » La conférence d'Algésiras a voulu faire respecter en cette matière, l'égalité économique entre les différentes nations Européennes et mettre obstacle aux tentatives d'accaparement qui auraient eu pour but d'obtenir du Sultan des privilèges ou des concessions générales ».

D'où l'art. 105 de cet acte : « en vue d'assurer l'application du principe de la liberté économique sans aucune inégalité, aucun des services publics ne pourra être aliéné au profit d'intérêts particuliers ».

Art. 106-107 : « la validité des concessions pour l'exploitation des services publics, routes, chemins de fer, ports, télégraphes ou autres sera soumise au principe de l'adjudication sans exception de nationalité pour toutes les matières qui, conformément, aux règles suivies dans les législations étrangères, en comportent l'application ».

Art. 112 : « Un firman Chérifien déterminera en s'inspirant de ces législations les conditions des concessions minières ».

Ce firman élaboré dès 1908, fut approuvé par une conférence

(1) Rapport du Ministère des Affaires Etrangères, 1914, p. 424.

quadripartite (France, Allemagne, Angleterre, Espagne) à Paris, Novembre 1909 et Mai-Juin 1910, comme respectant les termes de l'acte d'Algésiras et devint après les remaniements dus au traité de protectorat et sur accord du Représentant de l'Espagne, le dahir minier de 1914 (1).

Le point de départ est donc bien net : sous l'empire des prescriptions mises en avant à Algésiras, les gisements de phosphate sont soumis au régime de l'adjudication, cette adjudication ; portant sur une redevance par tonne de produits extraits (art. 51 du dahir de 1914). Telle est la situation et la formule de 1919, parfaitement normale par conséquent.

Mais entre-temps quelques événements avaient marqué le domaine des faits.

Le Service des Mines du Protectorat s'était mis au travail et s'était rendu compte de l'immense richesse que pouvaient être pour le Maroc les phosphates de son sous-sol. La nouvelle s'en était répandue en France ; l'agriculture s'était promis d'en retirer un bénéfice indirect par la baisse des engrais ; les phosphatiers s'étaient émus de cette richesse voisine concurrente de la leur.

Ces derniers, qui avaient pu se rendre compte sur place, envisageaient bien de se porter à l'adjudication ; et les changes étant défavorables, on parla d'un cartel des principaux d'entre eux. La campagne agricole française s'était déchaînée à cette nouvelle, criant au Malthusianisme, la prise de possession par ces puissants voisins devait, selon elle, avoir pour but d'étouffer, en l'englobant, la future exploitation, en vue de maintenir les hauts prix ; le cultivateur allait être frustré, en conséquence, de ses espoirs, au même titre que si des ressortissants étrangers devenaient adjudicataires grâce à leur change.

La Presse, miroir et guide de l'opinion, se faisait l'écho de cette agitation des esprits. L'*OEuvre* du 13 septembre 1919 écrivait : « Gafsa serait preneuse des phosphates du Maroc ; son directeur M. Burseaux, mobilisé au Maroc pendant la guerre (*fait exact*), a eu tout le temps d'en faire l'étude. Quel beau coup

(1) Conférence Aguilon, Villars y Amor, Haber et H. Cunyngnam.

double pour elle, lui donnant les bénéfices et supprimant le concurrent. Maîtresse du marché, si les Mines d'El-Boroudj lui échappent, c'en est fini de son règne économique ». L'idée devait rester d'ailleurs car on la retrouve exprimée encore, même après la constitution de l'Office d'Etat dont on suspectera les intentions, et qu'on qualifiera encore dans la Presse en Août 1921 « d'enfant monstrueux de l'Empire fortuné et de Gafsa » (Presse Marocaine).

Le point de vue national se faisait également jour. Il s'annonçait à deux points de vue : regrets de ne pouvoir garder pour la France, elle-même, ces richesses ainsi découvertes et par ailleurs, danger, pour elle, de perdre, au cas où l'étranger serait adjudicataire, la puissance économique Européenne, sinon mondiale, que ses gisements algéro-tunisiens lui avaient apporté sur ce marché, en la plaçant au premier rang, sinon seule, à la tête d'une sorte de monopole de fait pour la production de cet engrais. Rivale des Américains et des Océaniens la France allait-elle perdre, au cas d'adjudication à un Etranger, cette place qui faisait d'elle, en Europe, ce que l'Allemagne était avant-guerre pour la potasse. A l'heure où elle obtenait, suite de la guerre, de prendre une place sur le marché de la potasse, allait-elle perdre celle qu'elle possédait pour le phosphate ?

Point de vue national, point de vue phosphatier, point de vue agricole ligüés contre l'idée d'adjudication, pour des raisons parfois contraires, allaient obtenir gain de cause, sinon pour le résultat de fait, tout au moins sur le rejet de la formule de l'adjudication. Le point de vue Marocain tendant à un même résultat s'en fit des arguments et c'est ainsi, dit le député Barthe à la Chambre, « que sur les instances de l'agriculture française parut le dahir du 27 Janvier 1920 réservant au Maghzen la recherche et l'exploitation des phosphates » (*séance du 19 Juin 1920*).

N'en déplaise à l'honorable député, nous ne croyons pas pourtant que cette opinion agricole Française ait pesé lourd dans la balance ; n'en aurions-nous pour preuve que l'impossibilité qu'il y aurait eu de lui donner satisfaction, du fait de l'acte d'Algésiras, alors même qu'on renoncerait au principe

de l'adjudication, comme l'ont d'ailleurs prouvé les événements.

Nous savons trop, par ailleurs, combien le général Lyautey résident général et chef de l'Administration Marocaine se souciait peu de l'opinion publique, voire parlementaire.

L'éloignement du Maroc faisait enfin que son Administration quasi indépendante s'en souciait assez peu également.

Les motifs du changement de formule ne furent pas là, selon nous. Quels furent-ils ?

Les considérants du dahir du 27 Janvier 1920, ne nous apportent guère d'éclaircissements sur le but poursuivi.

« Considérant, dit-il, qu'il y a lieu de prendre des mesures pour que la reconnaissance et l'étude des gisements de phosphate s'opèrent à l'avenir de façon aussi méthodique que possible ».

Aucun intérêt dans ce considérant ; l'idée n'est pas nouvelle. Rappelons cet extrait du rapport du général Lyautey, commissaire, résident général de 1914, au ministère des Affaires Etrangères, à propos du régime Minier et du Service des Mines qu'il vient de créer :

« En ce qui concerne les gisements de phosphate de chaux, le Service des Mines sera conduit à entreprendre lui-même une étude d'ensemble qui, pour être fructueuse, doit porter sur de très grandes étendues. »

Retenons ce terme « lui-même », du fait du genre de minéral. Disons aussi que s'il s'était agi de donner de la méthode, des instructions à ce service chargé de guider les prospecteurs et de délivrer les permis de recherches eussent suffi.

Le rapport ajoutait par ailleurs cette constatation exacte *« que l'exécution de ces recherches est peu attrayante pour les prospecteurs particuliers. »*

A voir le faible nombre de permis qui ont été demandés, on peut conclure que c'est exact et également que pour coordonner ces recherches, point n'était besoin d'une mesure aussi radicale que cette nationalisation.

« *La Tunisie* », continuait le rapport, « *a procédé de même par son Service des Mines à cet inventaire de ses ressources en phosphate et les recherches de ce service ont provoqué la mise en exploitation de gisements importants.* »

On ne voit pas pourquoi, pour le Maroc, il eut fallu d'autres mesures.

Il faut en conclure qu'il y a donc d'autres motifs.

Que nous dit le deuxième et dernier considérant ?

« *Considérant que d'autre part, en raison de l'importance que présente pour le développement agricole et commercial du Maroc, l'exploitation de ces gisements* »,

Nous ne voyons pas encore ici ce qu'une nationalisation par l'Etat peut amener de développement supplémentaire pour l'agriculture ou le commerce du Maroc, à moins que ce ne soit le fait que l'Etat achète, en général, plus cher. Qu'il y ait exploitation, c'est tout ce que veut le commerce et l'agriculture pour se développer. Les cahiers des charges d'adjudication fixant en général un minimum de programme d'exploitation sous menace de déchéance, point n'était besoin de nationaliser pour remplir le but mis en exergue par le dahir.

« *Qu'il est nécessaire, ajoute-t-il, de l'organiser de manière à satisfaire à des convenances d'intérêt général dont l'Etat seul peut être juge* ».

Voici la vraie raison qui apparaît. Mais quelles peuvent être ces convenances d'intérêt général sur lesquelles le législateur ne donne aucune précision et dont il prend soin de clore par avance la discussion, en disant qu'il peut *seul* en être juge. L'absence de débats législatifs au Maroc, où les lois sont faites par les services administratifs qui les soumettent, pour recevoir leur forme juridique et être vérifiées avec les textes déjà en vigueur, à un service dit de législation, ne nous permet pas de les y trouver.

Il doit être à supposer, toutefois, que ces intérêts généraux, dont l'Etat Marocain entend rester juge, sont des intérêts Marocains.

Comme il eût été plus normal, d'autre part, conformément aux errements habituels et à la jurisprudence constante, que

l'Etat n'intervienne que si l'initiative privée avait été défailante ou manifestement insuffisante, il est à supposer donc que ces intérêts généraux sont nettement spéciaux et ne pouvaient être satisfaits que par cette nationalisation.

Les intérêts allégués précédemment, ne répondent pas à ces deux conditions. L'intérêt de l'agriculteur Français, celui des phosphatières concurrents, n'ont rien à voir avec les intérêts généraux du Maroc. Le point de vue de la suprématie commerciale Française en est éloignée et en tout cas ne devait pas entrer en ligne de compte, comme contraire à l'égalité internationale de l'acte d'Algésiras. Ce n'est pas enfin avec un tel motif, qu'on eut pu justifier ce dahir aux yeux de l'Angleterre, lors de sa protestation.

Nous ne croyons pas non plus que l'on puisse tirer des circonstances des changes du moment, un motif réel, quoique ce motif ait été agité à qui mieux mieux et ait été un des leit-motiv de la Presse, voire des parlementaires.

Quelle est, en effet, cette question des changes ?

L'Etranger à change élevé achète plus facilement que le Français parce que :

1° il a du fait du change élevé plus de disponible, chaque chose lui en demandant moins en nombre ;

2° et surtout il achète à un moment où les conditions sont préférables pour lui à celles des temps ordinaires. Les prix des objets achetés n'ayant pas suivi, en effet, proportionnellement la montée des changes, de sorte qu'il achète avec moins de sa monnaie qu'il ne l'eut fait en temps normal.

Mais cela ne veut aucunement dire qu'il ne demande pas à son argent un pourcentage similaire à celui que le Français demande au sien.

Or, il ne s'agit pas ici d'acheter pour revendre ou d'acheter comptant, un gisement de x tonnes de telle valeur. Si la question se fut posée ainsi, évidemment, on eut eu raison d'agiter ce spectre du change.

Il s'agit, au contraire, de payer par une redevance à la tonne extraite (Dahir de 1914). L'adjudication porte sur une

somme payable chaque année à venir et qu'il était même loisible de rendre progressive avec les années éloignées où le tonnage serait accru,

Somme annuelle ; pas de déboursé immédiat pour payer ; la prime au numéraire le plus disponible disparaît ; l'argument de la pénurie des capitaux ferait sourire quand on songe que l'Etat empruntait 244 millions pour les 36 nécessaires et sous la forme d'obligations si peu appréciée.

Somme annuelle ; dès lors si les conditions du moment sont bonnes, celles qui existeront dans 10, 20, 40 ans et plus, seront-elles les mêmes ? Quelle société risquera de fixer un chiffre d'après ces bonnes circonstances du moment, alors que ce chiffre doit être applicable 75 ans au moins (durée normale des concessions au Maroc) et mieux, alors que ce chiffre s'appliquera à un nombre de tonnes beaucoup plus grand, voire même avec aggravation de cote, par tranches supplémentaires de tonnages, pour des années où ces conditions n'existeront plus.

La question est différente. Les arguments de change existent-ils même ?

Dira-t-on qu'il va falloir englober des capitaux pour mettre en route cette exploitation, que le Français devra en mettre relativement plus que l'Anglais, nominalement tout au moins, que ce capital est à rémunérer et va donc peser plus sur lui, dès qu'il y aura revalorisation,

Le raisonnement est exact s'il s'agissait d'obligations ; mais pourquoi aurions-nous affaire à un capital obligataire ? De plus, constatons, qu'alors même, s'il y a encore dévalorisation, le produit étant vendu en monnaie or ou sur sa base, le contraire va se produire. Relativement à l'Anglais, le Français touchera en bénéfices réels plus de francs nominaux, leur nombre à payer pour le capital obligataire restant le même.

Pour un actionnaire, le capital n'a en fait de valeur que par ce qu'il rapporte valeur or. Que peut-il demander de plus ; s'il touche moins en nombre, il touchera plus en valeur de chaque unité de ce nombre, la valeur or du produit restant la même ? En fin de compte, c'est toujours la même valeur or

qui reviendra à son capital. Pourquoi payant en papier déprécié, serait-il considéré comme ayant apporté du papier-or.

Quelque soit l'affaire, la qualité ou non d'étranger, l'actionnaire ne serait-il pas dans la même situation ?

Admettant enfin que notre prémisse sur le désir et le but de l'actionnaire soit erronée, s'il y a dévalorisation plus grande, s'il y a dupe, qui sera la dupe sinon l'étranger qui aura mis ses livres valant 60 et vaudront plus tard plus de 60 ? Les faits montrent que nous n'avons pas, quant à notre franc, repris le taux de 1919-1920.

Cet argument à double tranchant qu'est l'argument des changes ne nous convainc pas du tout. La nécessité de rémunération du capital nécessaire à l'affaire, ne semble pas créer une telle différence, d'autant que rien n'empêchait de prévoir son amortissement rapide avec pour contre-partie une augmentation proportionnelle de la redevance au fur et à mesure, formule qui, si besoin, eut rétablie la balance.

On ne pouvait dire par ailleurs, que cette redevance qui pèserait, également, en 1920, pèserait relativement plus sur le Français en cas de revalorisation. L'Anglais qui aurait souscrit 1/4 livre allant payer toujours la même part de la valeur du produit ; le Français ayant souscrit 25 francs (égalité en 1920), allant payer avec la revalorisation toujours 25 pour un produit ayant baissé en francs sinon en livres et allant donc payer une part proportionnelle plus grande.

Notant que l'inverse eut été possible et l'a été, nous dirons que rien n'empêchait de demander à l'Anglais sa redevance en francs également.

Pour éviter ces différences avec les circonstances à venir, on pouvait simplement fixer la redevance sur la base du bénéfice brut à la tonne; et, pour éviter de lier ainsi l'Etat à une bonne ou mauvaise gestion, à une part proportionnelle au prix du phosphate à la tonne, prix brut. La redevance suivrait dès lors les variations de change.

Au nom de cette égalité économique inscrite à l'acte d'Algésiras, on n'eut pu sans doute envisager des facteurs de change.

Alors que tous pays s'étaient mis d'accord pour évaluer en

francs suisses (or donc) les Réparations Allemandes, qui eut rejeté une redevance valeur-or comme idée? L'actionnaire, vendant un produit or, a, quelque soit sa nationalité, un bénéfice brut (rémunération du capital restant à faire), égal par rapport à l'or ; si on prélève une redevance or, il lui reste pour son capital une somme relativement égale or. Où la partie n'est-elle pas égale? C'est à du capital circulant et productif et non pas à un échange de valeurs brutal que nous avons affaire.

Si l'étranger a tant acheté chez nous, c'est parce qu'il s'agissait de vente comptant de valeur fixe. Il n'en n'eût pas fait autant pour des ventes à paiements échelonnés de valeurs à venir !

Il semble de cet aperçu que l'argument ne soit pas très déterminant. Il pouvait être corrigé, être mis au point, recevoir des palliatifs. Nous ne saurions croire que l'Administration n'en eût trouvé, et qu'ils n'eussent été acceptés, car ils pouvaient servir aux deux parties, personne ne pouvant prétendre à la certitude du mouvement des changes dans un sens ou dans l'autre ; les sept années écoulées ont d'ailleurs bien montré que ces changes eussent joué contre l'Etranger, jusqu'ici et à jamais, si notre stabilisation à plus qu'à la valeur du franc de 1919-1920 est bien définitive.

Si on prend l'argument dans l'idée seule de la pénurie du capital, argument réel, les 36 millions nécessaires eussent été trouvés, nous l'avons dit.

Or, au lieu de chercher cette formule garantissant l'égalité, on a changé le principe ; résultat bizarre certes et qui s'expliquerait peut être mieux par les motifs que nous allons voir.

Nous voyons, en effet, dans le changement de conception des raisons autrement vivantes et profondes, et dont sans doute la diplomatie politique et politicienne eut pu prendre ombrage. Quel meilleur moyen que d'agiter ce spectre des changes qui hantait tant l'opinion, pour laisser dans l'ombre ces buts peut-être difficiles à avouer, pour l'étranger et peut-être aussi quant aux Chambres françaises.

La France détenant un quasi-monopole de fait, n'e voulait pas courir le risque de le voir abandonné ; il s'agissait certes, et d'une façon diablement plus certaine et profonde de ce prestige méditerranéen que la Chambre mit en exergue pour refuser à la Svenska la convention relative au monopole des allumettes (Ch. Députés, 3 août 1927).

L'Administration marocaine française de cœur et d'esprit ne pouvait pas ne pas participer à cette crainte ; d'autre part, elle ne pouvait envisager avec plaisir une affaire énorme, comme celle des phosphates, entre les mains de sujets étrangers, voire parmi eux surtout, de ceux qui n'ayant pas encore abandonné les capitulations, échappaient totalement à son autorité. C'était la création de véritables centres importants par trop indépendants.

Française, mais Marocaine aussi, cette Administration, qui avait saisie toute la valeur de la découverte, devait penser à en tirer le meilleur parti possible pour elle et pour le Protectorat tout à la fois. L'adjudication ne pouvait lui suffire. Il lui fallait l'exploitation pour elle avec tous ses profits.

Cette conception qui peut paraître étrange ne fait aucun doute, pourtant, à ceux qui ont pu suivre de près et sur place les questions marocaines économiques.

Les mesures prises pour l'avenir, revêtent sur nombre d'autres points le désir de cette Administration de garder la haute main sur les affaires importantes du pays d'une part, d'avoir des ressources propres, de gérer également, quoique Administration de droit public, et suivant les méthodes privées même, des questions de vie privée. Ayant eu tout à faire au Maroc, elle est Administration et tout à la fois une entreprise. Quelle idée cadre mieux d'ailleurs, avec les idées plus ou moins autoritaires voire proconsulaires du Résident général de l'époque.

Conception audacieuse mais certaine pourtant ; exploitation des ports sous sa coupe ; service de sauvetage quoique sans budget et sans personnalité propre qui se fait payer comme si il était une société privée ; intervention dans des sociétés de recherches ; main mise indirecte sur une série de permis de recherches miniers ; fermes expérimentales ; reboisements... cette Administration est active et fait de l'industrie souvent,

sous couvert d'intérêt public. Qu'importe pour elle ; ce qui compte, c'est la mise en valeur du pays, et sa mise en valeur pour le protectorat et au bénéfice du protectorat.

C'est cette idée qui, selon nous, est à la base de la création de l'Office des Phosphates.

Cette conception n'a d'ailleurs pas une simple valeur théorique ; le but n'est pas de faire de l'étatisme ; il est de se procurer de l'argent pour mener à bien ses travaux improductifs. Elle a également et sans aucun doute une portée politique.

Reportons-nous à cette période de 1919-1920, le Maroc est tributaire de la France qui contribue à son budget. Ce budget s'accroît d'année en année dans des proportions très grandes, et c'est nécessaire pour l'œuvre entreprise. De 16 millions en 1913-1914, 45 millions en 1916-1917, il passe à 103 millions en 1919, 183 en 1920 ; cet accroissement inévitablement va se poursuivre (en 1926, 536 millions dont 427 1/2 pour le budget ordinaire) et il reste encore tant à faire.

La métropole par contre est dans une passe financière difficile ; elle demande chaque année au Maroc de la soulager d'une part nouvelle de ses contributions, sous forme, disent les documents parlementaires, « de services nouveaux à passer au compte du gouvernement Chérifien » ; il fallait y penser ; il fallait des ressources et cela d'autant plus que chaque fois, ce sont pour partie des dépenses d'occupation militaire relevant du budget de la guerre particulièrement discuté par nos parlementaires français, dans la bouche de certains desquels on n'eut pas été étonné de trouver rappelée cette idée : « la guerre finie, plus de budget de la guerre ».

Il fallait de l'argent. Ne demandait-on pas au Maroc en 1920, 20 millions de plus que l'année précédente, « ce qui est le total même de la somme versée par l'Algérie à cette époque avec un budget local infiniment plus important et qui devait porter sa contribution aux dépenses métropolitaines à 1/6 du budget total ». (Doc. parl. 1920).

Les impôts marocains s'étaient bien multipliés et accrus ; mais dans un pays neuf encore, de civilisation encore aussi peu poussée, à population aussi peu dense : 600.000 européens, 5 à 6 millions d'indigènes, peu travailleurs par ailleurs quant à

cès derniers, cette source de revenus ne pouvait guère s'accroître longtemps à une cadence aussi rapide.

Les services industriels allaient, eux, par leur appoint, s'ils restaient à l'Etat, venir aider dans une large mesure à boucler les budgets. Leurs ressources allaient même permettre de poursuivre les grands travaux en recourant moins aux emprunts.

Une nécessité de politique générale préside donc à la création de l'Office des phosphates, politique de porte-monnaie soit, mais qui ressort bien de tous les travaux préparatoires. Le rapporteur du budget à la Chambre, ne cache pas cette portée. Les phosphates doivent nourrir le budget du Maroc pour partie et soulager la France d'autant (rapport Calary de La Mazière, 1920. Doc. parl., Ch. Sept. 1920).

Idée politique personnelle aussi, peut-être, à la base de cette création : le proconsul de génie qu'était le futur Maréchal Lyautey, peu enclin à se courber aux contrôles parlementaires, devait au moment où les Chambres parlaient de reserrer ses pouvoirs par un contrôle plus strict (création d'une commission budgétaire, conseil de gouvernement avec représentation d'éléments non Administratifs... Ch. Dép. 19 Juin 1920), devait vouloir retrouver par ces services industriels, un peu de l'élasticité budgétaire qu'il allait perdre et qu'il estimait avec raison, peut-être, indispensable dans un pays neuf comme le Maroc.

Nous appuierons cette idée, sur le fait que l'Office des Phosphates prit et prend encore à sa charge une partie de travaux qui sans doute eussent pu ne pas lui incomber. Nous visons le remboursement de frais de jetée du port de Casa, la contribution à l'aménagement des voies ferrées, des achats de matériel roulant... dépenses ayant évidemment un certain rapport avec lui et son exploitation, mais qui n'en sont pas moins des ressources nouvelles hors prévisions et chapitres budgétaires (elles sont portées pour mémoire au projet de budget) donnant une élasticité certaine au budget Marocain. Le jour où, faute de crédit, une dépense utile serait retardée, la caisse de l'Office où attendent quelques bénéfices à distribuer sera là, pour faire l'avance nécessaire, voire l'assurer définitivement. Les exemples sont nombreux. Citons l'achat de l'immeuble de l'Office

du Maroc à Paris ; l'Office a pris la charge d'un étage sans cesse employé par d'autres. C'est tout juste si une année, un de ses Directeurs de passage à Paris désirant une pièce pour lui servir de bureau put la trouver ; tout était occupé par les autres. Cette dépense qui figure au bilan de l'Office où elle est restée, n'a jamais figuré dans les comptes du Protectorat.

Il serait d'autres exemples s'il était besoin, certains mêmes ne figurant pas dans les écritures de l'Office d'une façon séparée : ceux-ci sont rares d'ailleurs et peu importants et ne peuvent guère entrer en ligne de compte.

L'Office, en effet, tient à faire ressortir toutes sommes qu'il verse au Protectorat, si toutefois il les cache sous forme de participations, conventions onéreuses... qui à la rigueur peuvent se justifier, quant au titre, comme une dépense normalement prise en charge. Il y a là pour lui un souci de ne pas fausser les résultats industriels de son exploitation, tout en évitant peut-être de ne pas attirer trop l'attention sur leur ordre de grandeur.

Peu importe d'ailleurs, ce qu'il nous faut retenir c'est l'élasticité certaine qu'il apporte au Protectorat au point de vue budgétaire, la liberté qu'il peut lui donner et dont ces faits sont la preuve, outre le fait réel qu'il lui fournit des ressources.

Nous n'ajouterons pas comme l'ont fait certains à l'époque, que cette création d'un organisme à forme Etatiste tant prônée par eux, était pour le Maréchal, en butte aux attaques des partis de gauche, un semblant de sollicitude, « une poire pour la soif » et qu'ils lui donnaient en échange l'accord de son budget. Certains prétendent que l'élément socialiste de la Chambre ne donna cet accord, qu'au reçu de la promesse du Maréchal de faire une création Etatiste.

Sans discuter la véracité de cet on dit, nous prétendons que là n'est pas le motif de cette création et que si le désir socialiste s'est trouvé d'accord avec celui du Maréchal Lyautey, ce serait plutôt eux qui eussent été joués. Si ce désir eut été seul, nous doutons fort, étant la personnalité très marquée de l'ex-Résident, qu'il eut eu gain de cause alors même qu'on en eut fait le prix de son budget.

Conception de l'Etat industriel, nécessité de se procurer des

ressources pour mener à bien la mise en valeur du Maroc, telles sont les vraies causes de l'étatisme phosphatier. C'est certain. Les attendus des dahirs ne le cachent pas d'ailleurs quand ils énoncent le considérant au point de vue de l'intérêt général aussi bien que *de l'intérêt financier du Protectorat* (A. V. 28 Juillet 1919).

Nous avons cru devoir étudier spécialement ces motifs de la création de l'Office des Phosphates, car de leur nature doivent découler pour notre étude des conséquences importantes. La recherche de ressources pécuniaires par la productivité de son activité est, en effet, un besoin de caractère particulier et non public. L'Etat en ce faisant, agit comme le ferait un particulier ; il ne cherche pas à rendre un service au public mais à lui-même.

Ce caractère était important à définir non seulement pour l'étude de la qualité juridique de cet Office ainsi créé, mais encore pour expliquer qu'on ait voulu donner à cet Office l'usage des formules de droit privé que l'expérience passée avait seules montrées rémunératrices. Il nous fera comprendre qu'attribuer à cette organisation des règles ou des pouvoirs exorbitants du droit privé, serait aller contre son but. Il nous fixe enfin que notre étude doit consister également à examiner si alors que l'Etat a voulu poursuivre un but privé, il a pu y parvenir. Et cela nous met en présence de toute la question de l'étatisme, à laquelle nous serons amené à consacrer quelques pages en terminant notre étude. Nous nous garderons toutefois, de trop y insister, notre but n'étant pas, d'en faire une étude (pourtant intéressante avec toutes les entreprises récemment créées (Sarre, potasse, Azote, Offices des routes, des pétroles... ou en projet) mais qui nous sortirait du cadre que nous nous sommes fixés et qui est l'Office Chérifien des Phosphates du Maroc.



CHAPITRE II

Office ou Régie ?

SOMMAIRE. — *Le but poursuivi. — Régie ou Office. — Définition de l'Office d'après les textes récents. — Distinction de l'Office et la Régie. — L'Office sorte de Société et la possibilité de conception d'un organisme d'allure privée. — Qu'à voulu faire le législateur? — Antithèse du terme de régie et de la suite du Dahir du 7 août 1920. — La portée du terme de régie avec le Dahir du 27 janvier. — Les raisons de son emploi. — Son sens dans les travaux préparatoires. — Conclusion.*

En raison de la nécessité d'une méthode, en vue du développement économique du Maroc, et pour des considérations d'ordre général mal précisées, le dahir du 27 Janvier 1920 avait donc réservé au Maghzen la recherche et l'exploitation des Phosphates dans toute la zone française de l'Empire Chérifien.

Ce ne pouvait être là la simple affirmation du droit éminent de l'Etat sur les gisements miniers, qui forme la base de notre législation métropolitaine actuelle, mais qui était déjà celle de la législature minière marocaine.

Ce ne pouvait être non plus le fait de se réserver la simple possibilité d'intervenir pour l'application raisonnée de méthodes d'exploitation et la meilleure mise en œuvre des richesses minières phosphatières encore inexploitées.

Pour atteindre à ce but avoué, il eût suffi, en effet, ou de rappeler ce droit ou de créer une réglementation méthodique qui, comme à l'étranger, eut pu se montrer assez efficace. N'eut-il pas suffi même d'intensifier le rôle de ce service des Mines jugé suffisant en Tunisie (rapport du Maréchal Lyautey

1914), pour amener la méthode nécessaire dans les recherches et provoquer l'exploitation rationnelle. En toute rigueur, la réserve étant faite à ce service de la question délicate des Recherches, les règles méthodiques qu'on pouvait introduire sans difficultés dans les contrats de concession et les permis d'exploitation, n'eussent-elles pas été suffisantes ?

Il le semble.

Mais dès qu'un autre but, occulte celui-là, se fait jour, dès qu'il s'agit, en dehors de cet espèce de tour de passe-passe consistant à écarter l'étranger dans un but plus métropolitain que marocain d'ailleurs, qu'il s'agit d'attirer dans les Caisses Chérifiennes ces ressources nouvelles importantes, dès lors les termes du dahir s'éclairent, s'expliquent et prennent toute leur valeur.

Il faut que l'Etat conserve à lui cette exploitation, soit qu'il l'exploite lui-même, soit qu'il la fasse exploiter par un entrepreneur ou un organisme qui lui en verse tout le bénéfice.

Une rétrocession méthodique à des particuliers eut pu apporter la méthode souhaitée par les considérants du dahir, l'exécution en eut pu donner l'essor commercial et économique mis en exergue dans ses motifs ; elle eut même pu apporter à l'Etat par les redevances habituelles en matière de Mine, des revenus appréciables.

Mais elle ne lui eut pas donné le maximum de ces revenus ; l'intermédiaire eut pris sa part. Par ailleurs, le désir de conserver la libre disponibilité de ces revenus n'était pas rempli, les redevances ne pouvant pas ne pas entrer au budget et en subir toutes les règles restrictives ; enfin, subsidiairement, l'acte d'Algésiras imposant l'adjudication, la conséquence pouvait en être l'établissement d'une réelle puissance, en face de notre Administration.

Il fallait plus donc que la simple mise en réserve d'ordre négatif, il fallait l'exploitation par l'Etat.

Ces faits devaient logiquement amener le législateur à parler de régie.

La Régie n'est-elle pas l'Etat exploitant lui-même, Régie simple, ou bien l'Etat confiant l'exploitation à un entrepreneur travaillant pour lui, *sur ses ordres*, remboursé par l'Etat de

toutes ses dépenses, quitte à recevoir un certain pourcentage supplémentaire de ces dépenses à titre de rémunération personnelle, Régie intéressée.

Il nous appartient toutefois, d'examiner si l'organisme créé par le dahir du 7 Août 1920, présente effectivement les caractères d'une régie.

Pourquoi remarquerons-nous tout d'abord, n'a-t-il pas été appelé comme beaucoup l'écrivent : Régie des Phosphates mais Office ? N'est-ce point dès le début une restriction première du législateur ?

Un Office et une Régie sont nettement dissemblables.

Etymologiquement d'abord, régir « regere », signifie gouverner, commander ; Office « officium », répond, au contraire, à la notion de devoir, devoir spécial, de charge, d'emploi, de fonction. Dans la régie donc, doit se retrouver cette notion de gouvernement, de commandement ; dans l'Office, au contraire, la notion de service rendu, de fonction remplie. En un mot, la régie est l'Administration agissante, l'Office un tiers remplissant une fonction confiée par elle.

L'histoire du droit et la définition qui peut, croyons-nous être donnée à l'heure actuelle, vont nous montrer cette même différence.

Historiquement, la question des offices n'est-elle pas la lutte entre ce que l'on appelait au Moyen âge la Maison du Roi et, certains de ses anciens organes tendant vers leur autonomie.

Ne voyons-nous pas dès la fin du Moyen âge, l'Office se détacher peu à peu de l'Administration de l'Etat même ? Le roi en aliène lui-même la propriété ; l'Office entre dans le patrimoine des familles ; il devient une sorte de fief bien distinct de la personne Etat. Le possesseur d'un Office n'est plus de « l'Administration » et s'il agit encore au nom du Roi et pour son compte, on ne peut pourtant pas en dire qu'il en soit l'émanation même.

La suppression de la vénalité des offices nous montre encore par les abus qui en furent la cause qu'il y avait là deux puissances distinctes incompatibles. Et cette suppression de la vénalité, équivalant à celle de l'autonomie, ayant entraîné la disparition des offices eux-mêmes, nous y trouvons la meilleure preuve que c'est dans cette autonomie même que réside toute la différence.

A notre époque contemporaine s'il reste encore des offices, offices ministériels notariés... ces offices ne sont-ils pas encore une profession réglementée et surveillée, une mission confiée plutôt qu'une fonction d'Etat.

Mais, c'est à notre époque la plus récente que nous commençons à réentendre parler d'Office. Ce terme réapparaît de plus en plus. A-t-il pris un sens différent, un caractère autre que le précédent. Que veut-il dire ? Les travaux préparatoires, les discussions parlementaires semblent bien nous montrer que pour eux encore, c'est une tendance à les séparer de l'Etat, un désir d'autonomiser qui préside.

Quel que soit celui que l'on veuille examiner, une sorte de quadruple sceau les caractérise : on crée une personne morale distincte, on lui attribue un budget propre, on les fait échapper aux règles normales d'une Administration d'Etat. Leur sphère d'activité enfin tend elle-même à être exorbitante de la notion normale de l'activité de l'Etat.

Nous appuierons cette constatation sur les termes mêmes des travaux parlementaires, des projets de lois et sur les débats qui ont précédé leur création et en particulier sur la proposition déposée en Juin 1926, à la Chambre, par soixante députés, tendant à la création de six offices dont les caractères particuliers seraient fixés après coup par des décrets ou règlements particuliers, mais qui tous répondraient au même caractère général.

Le titre nous fixe tout d'abord qu'il s'agit d'instituer des offices nationaux pour l'« outillage de la France ». Office qui, comme celui qui nous occupe, présente un caractère Economique nettement prononcé. Il s'agit, en outre, nous dit-il, d'entreprises « dont l'exécution en temps normal eut pu relever de l'industrie ou du commerce d'initiative privée ». Cette définition

nous semble dès l'abord nous amener à rejeter de cette notion, tout organe dont le but serait empreint d'une manifestation de puissance publique, tout organisme à but fiscal ou politique par exemple, auquel au contraire la formule de régie peut s'appliquer. Citons la régie des tabacs par exemple.

Dès d'ailleurs, que la puissance publique se manifeste, nous devons être inévitablement amenés à constater que l'Etat ne peut logiquement s'en séparer. L'action directe redevient nécessaire. L'Etat ne délègue pas son pouvoir. Il en confie l'exécution à un agent qui agit en son nom.

L'exposé du projet nous explique par ailleurs :

« Le problème est celui des entreprises qui, par leur étendue, leur généralité ou leur caractère de service public ne peuvent être remises sans contrôle à des particuliers ou à des sociétés anonymes ; qui, d'autre part, en raison de leur caractère industriel ou commercial ne peuvent pas sans danger être gérées suivant les règles applicables aux administrations de l'Etat ».

La notion est bien nette : nécessité d'une surveillance ou d'un contrôle et obligation inéluctable de ne pas rester dans les cadres administratifs et de n'en pas faire une administration.

Il faut échapper aux règles administratives normales. Or il nous semble bien au contraire qu'une régie, terme dont les caractères sont depuis longtemps juridiquement définis, est astreinte à ces règles mêmes.

« Puisque, dit le projet, cet organisme ne peut avoir le caractère d'une administration ordinaire, il faut lui donner une forme appropriée. »

On ne peut dire plus nettement forme distincte de celles précédemment connues et donc de la régie ou de la concession. C'est un *organisme nouveau*, tous les travaux préparatoires l'affirment pour chaque cas particulier. L'Office n'est donc pas une régie.

« C'est un organisme spécial », nous dit le projet du gouvernement sur l'Office de la Sarre (1919) « dénommé Office, considéré comme un établissement public, doté de la personnalité civile et de la plus large autonomie administrative et finan-

« *cière*, afin d'être placé dans les conditions industrielles et « commerciales aussi avantageuses pour sa prospérité que celles « d'une industrie privée. »

Cet organisme est appelé à réagir contre les complications et les règles strictement restrictives des méthodes administratives et à les éviter : « il faut, dit l'exposé, rejeter l'analogie avec les « errements de l'Etat Prussien confiant la direction de ses « mines fiscales à des fonctionnaires d'Etat, conception néfaste « pour le développement d'une entreprise industrielle et surtout « pour le cas d'une exploitation minière. »

Les agents de l'Office ne sont donc pas agents de l'Etat. Pour cela, il faut donner au Conseil d'administration « des pouvoirs en tous points comparables à ceux du Conseil d'administration d'une Société privée. » (Ch. 11-6-1920, Sénat, 12-2-1924).

Le commandement n'est plus à l'Administration mais à un organe nouveau, le Conseil d'Administration.

Et partout se précise et est précisé l'application nécessaire des règles de droit privé, que chaque projet concrétise en particulier par l'affirmation que les règles de comptabilité publique ne sont pas applicables et que l'Office est soumis aux lois et usages du commerce.

Il semble, partant des travaux ci-dessus rappelés, qu'on puisse alors donner de l'Office la définition suivante :

L'Office est un organisme spécial, d'ordre économique, distinct de l'Etat, créé ou habilité par la puissance publique, avec un pouvoir propre, en vue d'une activité nettement délimitée et fixée par avance, dont la mise en œuvre s'opérera suivant les règles et usages de droit privé.

Alors qu'une régie est un organisme administratif, non distinct de l'Etat, dirigé par lui, en vue d'une activité susceptible de recevoir des changements sur simple décision administrative et dont la mise en œuvre s'opère suivant les règles budgétaires et administratives normales.

La distinction nous semble suffisamment nette pour que nous puissions prétendre qu'un Office ne saurait être une régie ou

une régie un Office, le critérium résidant, en somme, dans la coupure existant entre l'organe à qualifier et l'Administration.

Cette coupure peut, il est vrai, être plus ou moins prononcée.

Elle prend jour avec la notion d'une personnalité juridique distincte de la personne administrative. L'Office est nécessairement un établissement séparé et distinct de l'Etat ; et ceci nous écarte de la notion doctrinale de la régie qui est, en principe, la personne administrative agissant elle-même, « l'exploitation par la personne morale administrative elle-même, qui traite avec les ouvriers pour la confection de l'ouvrage et avec les fournisseurs pour les matières à employer, *sans employer l'intermédiaire d'une autre personne* » (cf. Dalloz, Répertoire général ; Pichat, Cours : Travaux publics), régie qui, selon Berthélemy (Droit Administratif, p. 611), se caractérise par le fait que ce sont les agents de l'Etat qui ont la charge de diriger et d'exécuter les travaux en question. Que la régie soit simple ou intéressée, dit-il, peu importe, « la charge de la direction des travaux à exécuter est confiée à *ces mêmes fonctionnaires*. »

Mais la constatation de l'existence d'une personnalité distincte nous paraît devoir être un indice plutôt qu'un critérium déterminant ; en effet :

Cette conception de la régie peut paraître un peu étroite :

Si la loi récente portant création des régies municipales nous répète, semblant en cela confirmer cette doctrine, que ces régies ne possèdent pas une personnalité distincte de la Commune et sont placées, au contraire, sous l'autorité du Maire, nous ne voulons pas en tirer argument.

Il nous semble, en effet, parfaitement concevable que la personne publique, soucieuse de distinguer plus nettement encore que par une simple autonomie financière, l'une de ses branches, concède à cette branche une personnalité propre, distincte de la sienne, la laissant pourtant encore sous son autorité directe.

N'est-ce point le cas de tout organisme décentralisé ?

Sans doute ; mais, dira-t-on, dès lors la régie ne sera plus régie, elle en perd le caractère. Nous ne le croyons pas forcément.

Nous n'invoquerons pas le cas des régies co-intéressées, où il y a, sans aucun doute, personnalité distincte, mais où, par une certaine discrimination d'ordre purement intellectuel, on peut voir deux parties distinctes dérivant l'une de l'idée de Société, l'autre de l'idée d'Administration publique, parties associées, accolées l'une à l'autre et dont le mélange se révèle par des titres aussi antinomique, semble-t-il, que celui de « Société de régie co-intéressée des tabacs du Maroc » par exemple. On peut en dire, en effet, que la personnalité distincte de la Société entraîne celle de cette association d'intérêts, mais qu'on peut encore trouver dans ce mélange d'une part une activité de société et d'autre part, une activité de régie assez facile à différencier et réunies sous une même dénomination.

C'est plutôt, en suivant Hauriou, dans sa définition plus large de la Régie intéressée, admettant que cette sorte d'entrepreneur qui n'en est pas un, car ne courant aucun risque, puisse ne pas être un agent de l'Administration, que nous aboutirons à admettre que, dès lors, cet agent peut avoir une personnalité propre, distincte de l'Administration elle-même.

Il n'en reste pas moins d'ailleurs que cette personnalité distincte reste bien sous l'autorité directe de l'Administration.

Il n'en reste pas moins encore que cette régie intéressée ne continue pas moins à ne subir aucun risque et à ne pouvoir faire aucune perte et à proprement parler aucun bénéfice réel, par le résultat bénéficiaire de l'entreprise, conséquence qui appartient à la régie co-intéressée seulement.

L'existence d'un budget propre et distinct de celui de l'Administration est un autre indice susceptible de nous amener à conclure à la qualité d'Office de l'organisme examiné mais non un critérium absolu.

De même, en effet, que les opérations de l'Office de la Sarre ne figureront au budget de l'Etat que sous la forme de l'inscription de ses bénéfices ou de ses déficits, aux termes de l'art. 4 de la loi sur les régies municipales, « les recettes et dépenses ne figureront à chacune des parties du budget communal que pour l'excédent net des recettes ou des dépenses. »

Mais, par ailleurs, les recettes et dépenses des régies doivent

figurer indirectement au budget général sous forme de budget spécial annexé, voté par le Conseil municipal, alors qu'au contraire, les recettes et dépenses de l'Office n'y figurent pas, sont fixées par le Conseil d'Administration de l'Office lui-même, font l'objet d'un bilan et d'un compte rendu de gestion en dehors du budget.

Et ce double caractère du budget de l'Office, non figuration en budget annexe, non voté par le corps représentatif de l'unité administrative est absolument incompatible avec la notion de Régie simple ou intéressée.

Notons, il est vrai, que ce caractère ne doit pas faire conclure à l'existence certaine d'un Office. Certains comptes sont, en effet, également de véritables comptes hors budget également.

Nous voulons viser ces comptes d'attente que sont les fonds de concours.

La non soumission aux règles administratives, la soustraction aux règles de la Comptabilité publique, aux modes et usages administratifs, tant au point de vue engagement de dépenses, paiement, règlement des comptes qu'à celui de la passation des marchés, des commandes, des achats, qu'au point de vue du personnel, qui forme le dernier caractère de l'Office, nous semble, au contraire, un critérium très net d'un Office, absolument incompatible avec la notion d'une régie.

Ce critérium pourra, certes, être plus ou moins affirmé, mais il existera toujours. L'Office est créé pour échapper à ces règles d'administration normale, aux entraves et aux difficultés qu'elles entraînent. Il présentera ce caractère. Et presque toujours, les travaux préparatoires qui auront précédé leur création, nous le diront formellement. Le but poursuivi nous fixera donc sur la qualité de l'organisme créé.

Et ce but nous ramène à la distinction étymologique et historique par laquelle nous avons commencé cette étude, à l'idée de commandement et d'autonomie, la régie étant liée à l'idée de soumission à l'Administration, l'Office, au contraire, à celle de pouvoirs propres et d'autonomie effective.

C'est aux pouvoirs de l'organisme plus qu'à sa forme, qu'il faut, d'ailleurs, nous attacher. Nous avons évité de dire que la

présence d'un Conseil d'administration signifie Office, car nous relèverions aussitôt à la tête de Services administratifs purs, des organes portant ce nom, nous voulons dire les régies financières. Ce Conseil n'est un critérium que par ses propres pouvoirs et qu'en tant qu'il est similaire aux Conseils d'administration des affaires privées sur ce point.

Nous croyons pouvoir conclure donc que l'Office et la Régie sont deux choses différentes.

Si l'on s'en tient seulement à des manifestations extérieures, ces deux notions peuvent se rapprocher l'une de l'autre, suivant les caractères qui leur auront été spécialement attribuées. Une régie autonome et un Office où le pouvoir de contrôle aura été singulièrement renforcé, pourront avoir de nombreux points de ressemblance ; et cela, surtout à une époque où la notion d'Office, encore nouvelle, peut être encore peu dégagée et atteint seulement son point d'évolution, où cette appellation est encore, de ce fait, attribué à des organismes qui ne sont guère au fond que des Services nettement détachés et ne justifient leur appellation que par le désir et le but d'être distingué des Administrations courantes, point de départ de l'évolution (Office de placement par ex...) sans posséder pleinement les caractères intrinsèques signalés ci-dessus, véritable apanage des plus récents seulement des organismes portant ce nom.

Mais, selon nous, le critérium auquel on est obligé d'aboutir, émanation même du but que l'on poursuit, est celui-ci : Que la Régie n'a de pouvoirs propres que ceux qui lui sont conférés, tandis que l'Office doit avoir tous ceux rentrant dans la sphère d'activité qui lui est attribuée, et qui n'ont pas été formellement réservés par son texte de constitution.

La Régie exécute les ordres qu'elle reçoit et qu'elle réclame à tout moment ; l'Office garde « la liberté d'une Société dans la limite de ses statuts. » La puissance administrative peut en tout temps donner à la Régie l'ordre qu'elle veut, par simple décision ; pour l'Office, elle est liée par les statuts mêmes qu'elle a créés et qu'elle ne peut outrepasser que par un texte de forme juridique similaire. L'Administration commande la Régie ; elle contrôle l'Office.

Par voie de conséquence, l'acte de la régie, lésant un particulier, pourra éventuellement être du ressort des tribunaux administratifs, l'acte d'un Office, acte de caractère privé par définition, qui ne peut être jamais mêlé à l'idée administrative, ne relèvera jamais que des tribunaux judiciaires.

Enfin, et surtout, l'acte d'une Régie pourra être rectifié par un acte contraire de l'Administration supérieure. L'acte de l'Office ne pourra l'être que par l'Office lui-même.

Nous devons toutefois, sur cette question des pouvoirs de l'Office, signaler, afin de ne pas laisser d'ambiguïté sur cette liberté de l'Office, et rassurer tout à la fois les Etatistes, éventuellement effrayés de ce terme, que cette liberté relative déjà par l'étendue restreinte qu'ont pu lui infliger les Statuts de constitution, l'est encore par le fait que le pouvoir de décision appartient au Conseil, où figure en majorité l'organe public ; que, d'autre part, le Directeur Général participant d'une sorte de délégation de l'autorité dévolue au Conseil, comme tout Administrateur délégué, n'étant pas fonctionnaire, est lié personnellement par le souci de sa sécurité personnelle et respectera plus encore les directives qu'il aura reçues, son maintien à ce poste y étant lié sans compensation possible avec un autre poste de fonctionnaire ; son poste est un contrat, sans aucune idée d'emploi garanti par des statuts.

Disons enfin, que la décision appartient encore en définitive, à l'organe public, dont le pouvoir, similaire à celui d'une Assemblée Générale des Actionnaires, comprend toujours la possibilité de changer les statuts, au cas bien improbable où la nécessité de renforcer son contrôle, serait nécessaire.

— C'est donc, en résumé, de la réponse, à la question de « Qui commande ? » que nous concluerons à l'Office, si c'est l'organe créé lui-même, par une sorte de délégation de pouvoir de son créateur, ou à la Régie, si cet abandon provisoire de pouvoir n'a pas été fait, l'organe ne restant que l'exécutant au nom ou pour son créateur. Mais, sans toutefois que cela veuille dire, qu'en définitive, l'Etat créateur ne reste pas le maître dans un cas comme dans l'autre pour imposer sa volonté.

Nous ne croyons pouvoir mieux faire la différence qu'en assi-

milant le régisseur à un mandataire ou à un gérant sans pouvoirs propres et l'Office, pour employer les termes mêmes de l'un de ses créateurs, le député Piétri, à cette époque Directeur Général des Finances au Maroc, « comme une sorte de Société dont toutes les actions seraient entre les mains d'un même propriétaire », conception qui, toute extraordinaire qu'elle puisse paraître *a priori*, n'en a pas moins sa valeur, car émanant de l'un de ceux qui ont participé à la conception première de l'Office chérifien des Phosphates, qui nous occupe et qui n'a pu donc, semble-t-il, qu'en affirmer le véritable caractère.

Une pareille conception peut paraître anormale, l'assimilation de l'Etat à un particulier actionnaire et de l'Office, et celui des Phosphates en particulier, à une sorte de société dont l'Etat serait seul actionnaire, peut sembler bien audacieuse.

La situation d'actionnaire est-elle compatible, en effet, avec la notion d'Etat ? Une Société peut-elle avoir, en fait, un seul actionnaire ?

Nous n'avons pas à nous placer dans ce chapitre au point de vue de l'opportunité économique d'une telle situation. Il est possible que l'Etat ne soit pas apte à tel genre d'activité, à faire du commerce de l'Industrie, voire même des placements financiers. Il est certain qu'une telle action, d'un genre nouveau, ne rentre pas dans les actes classiquement admis pas plus que dans les attributions habituelles de l'Etat, nous dirions même dans son but ou dans sa cause finale.

Ce n'est point sur le fait de savoir si c'est une audace Economique que nous nous posons cette question mais sur celui de la possibilité juridique d'une telle conception.

Nous reverrons plus loin que l'Etat peut agir parfois comme un simple particulier, à titre privé, en quelque sorte. Ce premier point est indiscutable. Il semble donc, *a priori*, que cet acte privé qui consiste à être actionnaire d'un groupement soit possible comme tout autre.

Nous l'affirmons en rappelant, après avoir observé qu'aucune raison n'existe de vouloir faire rentrer dans les divisions et classifications juridiques préalablement existantes, un organisme que tous les textes du genre déclarent vouloir nouveau,

en rappelant que cette nouveauté « être actionnaire » a été déjà sanctionnée par un texte légal dont l'existence doit nous convaincre, nous et ceux qui pourraient prétendre qu'une telle manifestation est si lointaine des errements anciens, qu'elle ne peut appartenir à l'Etat.

Une loi nous fixe qu'une personne administrative peut être actionnaire ; c'est dire que la conception est admissible. Nous citerons la loi sur les régies municipales que nous avons déjà rencontrée, et non seulement pour conclure que notre conception est possible mais pour y voir en même temps que cette prise de possession par une personne administrative d'une entreprise d'ordre privé ne la transforme pas en régie, car, dans la loi même, les deux points sont mis à part et nettement différenciés.

Ce sont deux situations bien distinctes, en effet, dans cette loi.

Chacune des deux hypothèses fait, tout d'abord, au lieu d'être mêlée, l'objet de deux titres bien distincts. Titre I, titre II. Hors de là tout diffère.

L'énoncé même de ces deux titres : pour l'un, « Régie municipale », pour l'autre « participation à des entreprises privées », nous le montre.

Il s'agit dans le premier cas « d'exploiter directement », dans le second d'être « actionnaire ou obligataire de sociétés chargées d'exploiter ». Dans le premier, les conseils municipaux arrêtent les règlements des *services*, pas de personnalités distinctes, si autonomie budgétaire (art. 3 et 4) ; dans le second, ce sont des représentants statutaires au conseil d'Administration de l'organe et dont la responsabilité civile quant aux actes accomplis à ce titre incombe à la commune (art. 13). Dans un des cas c'est encore la commune agissant par un de ses services, dans l'autre ce n'est plus que la commune membre d'un conseil d'Administration et agissant comme telle avec responsabilité civile.

Et l'une des conséquences semble être la suivante : que la régie sorte de ses attributions, chacun pourra recourir aux tribunaux administratifs. Que ce soit le conseil d'Administration et en particulier les membres administrateurs représentant

la commune, il ne peut être mis en doute que seuls les tribunaux civils pourraient être saisis par les parties lésées par une violation des statuts.

C'est un des points finaux auquel nous amène l'étude comparative de ces deux notions dans la loi même et auquel nous étions amené également dans notre étude de la régie par rapport à l'OFFICE.

L'Office tendrait donc à être de cette deuxième catégorie prévue par la loi du 28 Décembre 1926. Nous ne pouvons que regretter ici que le Magzhen et son législateur n'ait point cru devoir en ce qui concerne l'Office, objet de notre étude, trancher nettement l'hésitation possible, en créant effectivement des titres nominatifs et inaliénables comme pour les participations des Communes dans les sociétés. Peut-être, il est vrai, lors de la création de l'Office des Phosphates six ans plus tôt, une telle façon de faire eût-elle paru trop osée, et mise en avant par certains des créateurs eux-mêmes, n'a-t-elle été rejetée que par la crainte de voir les gouvernements s'élever devant une innovation juridique de pareille envergure, ou réclamer leur part des titres qui eussent été créés.

Qu'est donc alors l'Office ? Régie, sorte de société ?

On nous objectera que si les groupements ou les organismes auxquels les communes peuvent ainsi participer, gardent leur caractère d'affaire privée, c'est parce que les communes ne font justement que participer pour une part.

Nous doutons de la valeur réelle de cette argumentation. Car si la loi fixe cette part à 40 % maximum, n'est-ce pas dire intrinsèquement que ce chiffre de 40 % eut pu être dépassé. Et l'exposé de la loi même ne nous dit-il pas qu'il a fixé justement ce maximum, pour éviter que par une souscription de la majorité du capital les communes n'arrivent à se rendre maîtresses d'une entreprise privée fondée pour l'exploitation d'un service public en *dehors du système de la régie*.

C'est dire donc qu'en étant actionnaire et en agissant comme tel, en prenant plus de capital-action on arriverait à voir la personne administrative maîtresse d'une affaire sans

idée de régie. Ne pouvons-nous en prétendre qu'il peut donc y avoir main-mise possible, juridiquement, sur une affaire par une personne administrative, sans qu'on aboutisse forcément à la Régie ? il le semble et c'est à retenir.

Par ailleurs, à quel moment le pourcentage de participation ferait-il d'une affaire privée un organe d'ordre administratif et pourquoi cet ordre de grandeur influencerait-il sur le caractère de l'affaire ?

La réponse que nous attendons normalement est que la société dans laquelle la commune prend une participation, cessera d'être une société du moment où le nombre des autres actionnaires deviendra inférieure à celui fixé par la loi, comme minimum.

L'argument certes a sa valeur et dès lors que l'Etat serait seul actionnaire il ne pourrait en aucune façon y avoir société. (Rappelons, il est vrai, que nous avons parlé non de société mais d'une sorte de société).

Or au fond, nous trouvons bien un état de fait analogue dans le phénomène des filiales de sociétés ; ne sont-elles pas souvent, dans un but d'autonomie et de séparation de patrimoine ou autre, que la société mère en une autre personne, pleinement dépendante en fin de compte, mais pourtant nettement individualisée par des pouvoirs propres qui doivent faire dire que ce ne sont pas de simples services de la société mère mais un être supplémentaire.

Les faits qui consistent à acheter et à attribuer en tant que besoin, au nombre voulu d'administrateurs statutairement désignés, les titres nécessaires pour leur entrée au Conseil et former légalement cette filiale, tout en gardant à son nom tous les autres titres, sont d'une pratique industrielle fréquente.

Et cela revient bien à dire que la société mère est en fait seule actionnaire, sinon dans la forme.

La nouvelle forme que sont les sociétés à responsabilité limitée ne demandant plus le même nombre de participants aboutissent, elles aussi, à un état de fait similaire.

Il eut donc suffi qu'en créant l'OCP l'Etat ne se borne pas seulement à désigner un capital spécial et des administra-

teurs statutaires, qu'il crée ces quelques titres nominatifs inaliénables pour que l'analogie devienne complète. Il est regrettable certes, qu'il ne l'ait point fait ; car cela coupait court à toute discussion. Mais l'inexistence d'un tel subterfuge, s'il doit nous faire conclure à l'absence d'une société, ne nous paraît dès lors pas suffisant pour nous faire affirmer que nous avons affaire à une régie.

Le fait, en lui-même, qu'une même entité possède au fond toutes les actions n'entraîne pas l'idée d'une gérance sans pouvoir propre, assimilable à l'idée de Régie. Le fait qu'une personne administrative ait la main-mise sur une affaire ne semblant, d'après l'exposé de la loi sur les Régies municipales, pas devoir entraîner qu'on ait affaire à une régie, l'existence d'administrateurs statutaires délibérant et décidant pour et au lieu et place de l'Etat, comme administrateurs et non comme fonctionnaires, la constatation que cet Office *est chargé* d'exploiter (on ne dit pas exploitera) nous portent logiquement à penser que l'organisme est proche de la société privée dont il devra par ailleurs avoir formellement les modes d'activité.

Et l'Office, puisqu'il ne peut être une société, faute de titres ou de participants autres que l'Etat, en la forme, doit être, croyons-nous, considéré, plutôt que comme une régie, comme une sorte d'organe inconnu encore, lors de sa création, ce qui justifierait ce terme « d'organe d'un genre nouveau » employé pour lui par les travaux préparatoires, comme une sorte de société incomplètement formulée, étant donné ces analogies et étant donné aussi que désormais le principe est légalement acquis qu'une personne administrative puisse faire acte de sociétaire privé, organe spécial soit et que nous baptiserons de ce terme Office que nous spécialiserons pour lui.

*
* *

Si ces termes d'Office et de Régie se révèlent ainsi si dissimilaires, si le premier semble pouvoir former une catégorie nouvelle, facilement concevable proche d'une société, et où, en tout état de cause, la personne administrative semble vouloir agir comme le ferait un actionnaire privé, non par elle-

même mais par une sorte de délégation de pouvoir à certaines personnes choisies par elle, et suivant des modes anormaux pour elle, si la régie au contraire reste bien telle que nous la connaissons classiquement l'exploitation par la personne administrative elle-même, et suivant les modes administratifs normaux, s'il y a entre ces deux notions de telles différences de but, de fond et d'exécution, ces deux appellations sont incompatibles sans aucun doute l'une avec l'autre.

Or, créant l'Office Chérifien des Phosphates, le législateur Marocain commence par nous dire :

« Il est créé sous le nom d'Office Chérifien des Phosphates une régie d'Etat ».

Qu'est-ce à dire ? L'Office n'est-il pour lui qu'une sorte un peu particulière de régie.

A-t-il voulu, seulement, créant une Régie qu'il voulait doter d'une certaine autonomie, marquer son désir par cette qualification d'Office, employée dès lors à tort, mais dont l'emploi même s'expliquerait par le fait que la notion d'Office était alors encore à peine dégagée.

A-t-il voulu, au contraire, rappeler que ce terme d'OFFICE encore nouveau ne voulait pas dire que l'Etat abandonnait toute prérogative et n'équivalait pas à une entreprise pure et simple échappant à sa direction même indirecte pour le temps de sa concession.

Qu'est donc, d'après les textes, l'Office Chérifien des Phosphates que nous étudions aujourd'hui ?

Si l'on considère seulement le dahir du 7 Août 1920, portant création de l'Office Chérifien des Phosphates, dans une antinomie de termes, telle que celle que nous venons de voir, il semble que la réponse soit bien aléatoire.

L'article I : *« Il a été créé sous le nom d'Office... une régie d'Etat »* nous porterait plutôt à dire que c'est une régie que l'on a voulu faire.

A la lettre, en effet, ce que le législateur nous dit faire c'est une Régie. Peu importe le nom qu'on lui donne, même supposé employé à tort ; ce nom n'est qu'une appellation et ne peut avoir qu'une importance secondaire. Le fait que ce terme d'Office

est impliqué dans une incidente nous pousse à conclure ainsi également. Que l'appellation soit ambiguë, peu logique, antinomique même avec son objet peu importerait. La nature affirmée seule compte et cette nature c'est « la Régie d'Etat ».

Prétendrait-on même que, en ajoutant ce terme d'Office, le législateur veut restreindre la portée du terme de Régie. C'est douteux. La forme d'une restriction de cette importance eut pris sans doute une autre forme ; de plus l'appellation, étant placée avant la définition, ne semble du fait de cette place vouloir y apporter une précision supplémentaire qu'on s'attendrait normalement à voir après.

A s'en tenir à cet article c'est donc l'idée de Régie qui domine. L'emploi du terme « *chargée* de l'exploration » qui peut paraître marquer une certaine possibilité d'autonomie ne paraît pas suffisant pour effacer une telle affirmation. Qu'il soit un peu impropre peut-être ; qu'on ait préféré lire Régie créée pour l'exploration... au lieu de « chargée de... » sans doute ; mais une impropriété de terme ne peut porter ombrage à la position nettement prise dans l'article I qui à priori doit dominer tout le dahir, et qui en est en quelque sorte l'enseignement.

Et logiquement, la désignation de l'organe ainsi créé par cet article semblerait devoir être dans tous ses actes et figurant sur son papier :

OFFICE CHÉRIFIEN DES PHOSPHATES

Régie d'Etat chargée de l'exploration....

de même que pour une maison de commerce nous voyons après le nom :

« X »
Société.....etc.....

Or, dans tous les actes officiels postérieurs ce terme de Régie ne réapparaît plus. Sur les actes passés par l'Office il ne se trouve jamais, sur son papier à lettres, pas plus. On ne parle plus que d'un Office ; certains textes officiels disent même « Office autonome » (arrêté viziriel du 10 Octobre 1921) venant ainsi doubler l'antinomie des termes signalée.

Par ailleurs, si nous poursuivons la lecture de ce dahir,

nous y trouvons une organisation qui paraît bien incompatible avec la notion d'une Régie.

En effet, si peu nous importe « la personnalité civile » accordée — nous avons admis qu'une régie puisse s'en trouver décorée — si peu importe « qu'un Directeur Général gère... » chaque branche de l'Administration au Maroc ayant non un Ministre mais un Directeur Général à sa tête, et le terme réservé plus souvent aux affaires privées en France, étant indifféremment employé au Maroc.

Si peu importe encore, au besoin, que cette gestion soit contrôlée par un organe dénommé « Conseil d'Administration », ce Conseil pouvant n'être qu'une de ces Commissions de surveillance que nous trouvons normalement dans les mœurs administratives et en particulier pour les établissements publics, commission qui serait mal baptisée il est vrai, d'un terme non administratif et formant un point qui peut être retenu éventuellement comme indice.

Si peu importe enfin qu'on déclare « l'autonomie budgétaire », une telle autonomie pouvant se trouver pour une régie ; qu'il y ait des « bénéfices nettement établis *reversés* au Trésor », une régie pouvant avoir des comptes nettement individualisés également, le terme *versement* un peu étonnant pourtant, car semblant impliquer une volonté distincte, pouvant à la rigueur se comprendre du fait du compte distinct attribué.

Ce qui importe un peu, c'est que ce Conseil d'Administration mal nommé fait plus que contrôler ; il « délibère »... c'est que, par là, l'Office des Phosphates ait donc un pouvoir propre qui ne paraît pas susceptible de s'accorder avec l'idée de Régie, s'il se rapprocherait au contraire des Etablissements publics et de leurs commissions administratives, pouvoir propre qui semblerait d'ailleurs infiniment plus large que celui de ces Etablissements même, dont une grosse partie des décisions sont soumises au régime de l'approbation, régime qui, pour l'Office des Phosphates n'existe, à l'instar des sociétés privées, que pour des décisions outrepassant le but normal fixé par les statuts.

Ce qui importe plus, c'est que ce pouvoir du Conseil s'affirme par le fait que le seul pouvoir indiqué pour l'Etat, en cas de conflit est « la possibilité de demander une nouvelle déli-

bération du Conseil », formule nouvelle qui semble écarter la tutelle normale de ces Etablissements publics avec son imposition d'Office, voire sa substitution possible à l'autorité récalitrante, et qui ne laisse comme possibilité, en cas de nécessité, que la résignation des pouvoirs des administrateurs précédemment nommés et leur remplacement par d'autres, acte d'autorité toujours possible mais qui rappelle singulièrement le cas des actionnaires de sociétés privées.

Ce qui importe plus encore c'est l'article 5 fixant que « l'Office s'administre lui-même », négation même de l'idée de Régie car séparant nettement l'Office de la personne administrative.

Ce qui peut nous étonner enfin c'est que d'après l'article 7 l'Office ne rend pas compte mais tient seulement le gouvernement au courant de sa gestion comme le ferait un Conseil de société privée aux actionnaires, manifestation bien nette d'un organisme, à part de la personne Administrative non susceptible de lui donner des ordres.

Voici donc, à s'en tenir au seul texte du dahir une Régie, définie ainsi, à l'article I, qui, d'après tous les autres articles semble ne pas devoir mériter son nom, qui perd son sens étymologique « regere », la personne Administrative n'ayant pas le pouvoir de décision mais l'ayant délégué, son sens juridique de gestion par la personne Administrative elle-même, l'Office s'administrant au contraire lui-même et ne comportant pas de tutelle, une régie qui échappe à ses conséquences normales « qui sont, selon Hauriou, l'application des procédures rigides de servives publics » (p. 336) qui échappe à son caractère Administratif, *nécessaire* suivant cet auteur, car dit-il : « il est non moins sûr que toutes les fois qu'un service est exploité en régie par une administration, il perd son caractère commercial ou industriel » caractère administratif nécessaire et dont pourtant les travaux préparatoires nous disent qu'il faut s'éloigner.

Qu'il nous soit permis en présence d'une telle constatation, de douter que ce terme de Régie employé au début du dahir du 7 Août ait pu l'être dans sa force et dans sa signification

normale, puisque tout le surplus de ce même dâhir tend à l'annihiler.

Il est inévitable d'en douter d'autant plus, lorsqu'en sortant de l'étude de ce dâhir seul, nous sommes amenés à constater, non seulement que des circonstances particulières de la plus haute importance viennent expliquer la présence de cette appellation de Régie, mais aussi que cette appellation ne semble pas, texte à l'appui, correspondre à ce qu'elle veut normalement dire.

Et c'est ce que nous allons voir.

Si nous lisons les considérants du Dâhir du 7 Août, nous trouvons comme considérant principal :

« Vu le dâhir du 27 Janvier 1920, portant modification du règlement minier en ce qui concerne l'exploitation des phosphates et prescrivant que celle-ci sera faite en Régie ».

Voici le terme de Régie nettement exposé certes, ce qui doit faire que nous ne pouvons nous étonner de le retrouver à l'article I. C'est donc pour satisfaire à cette prescription du dâhir de Janvier qu'il est créé une Régie. Il est normal que le dâhir reprenne le terme de son considérant, nous ajouterons qu'il le reprenne avec le même sens que dans ce considérant même. Car, le tout revient à dire que tel dâhir (de Janvier 1920) prescrivant telle chose on fait ce quelque chose ; et ce quelque chose doit bien être le même.

Or, partant de cette prémice purement logique, puisque le dâhir d'Août emploie ce terme de Régie sans plus d'explication, mais l'emploie comme étant l'analyse et l'essence même du dâhir du 27 Janvier 1920, l'étude de ce dernier dâhir doit bien nous fixer d'une façon précise sur ce que le législateur entend, dans le cas qui nous occupe, par ce terme de Régie, cause première du dâhir d'Août la constituant.

Examinons donc ce dâhir de Janvier 1920.

Que dit-il : 1° le dâhir de 1914 prescrivant la nécessité de recourir à l'adjudication publique pour les Phosphates, est modifié en ce qui les concerne ; 2° leur recherche et leur exploitation sont exclusivement réservés au Magzhen.

C'est tout. Nous ne voyons pas ici, à priori, la prescription

d'effectuer ces travaux en Régie, d'exploiter en Régie, terme d'analyse du dahir d'Août.

Nous y voyons quant à nous, que la nécessité de l'adjudication internationale est supprimée ou pour le moins modifiée, d'une part, d'autre part, que le Maghzen sera maître exclusif sur cette matière que sont les Phosphates.

Nous voyons que désormais, des particuliers ne pourront plus procéder à des recherches de cette substance, en obtenir des permis de recherches, ni provoquer par la suite la mise en adjudication nécessaire auparavant pour l'exploitation, que l'initiative reste au Maghzen.

Mais nous ne voyons pas qu'une méthode d'exploitation soit fixée en aucune façon par le dahir. Nous constatons même qu'il n'est même pas dit que la recherche ou l'exploitation « sera faite » par ce Maghzen lui-même.

Si ce Maghzen avait, l'exploitation et les circonstances le permettant, décidé de procéder à cette exploitation par une série de marchés successifs, soit pour telles opérations, soit pour telles tranches d'extraction, on n'eût pas pu dire que de ce fait il ne se réservait plus l'exploitation. Qu'il en ait confié l'exécution à l'entreprise, il n'eût pas forfait à cette prescription du dahir.

N'oublions pas, par ailleurs, que la signification propre du terme Maghzen est *gouvernement*, si ce terme par extension veut dire aussi l'Etat Chérifien.

Le dahir ne fait en somme que nous affirmer le droit de maître sur les phosphates et non leur mode d'exploitation.

En voulons-nous d'ailleurs une preuve : c'est la réclamation de l'Etranger, de l'Angleterre en particulier à l'encontre de ce dahir de Janvier qu'elle prétendait contraire au principe de l'égalité économique de toutes les nationalités fixée par l'acte d'Algésiras. Cette prétention n'eût pas existé, si la Régie en avait été la conséquence inévitable. Et si le Foreign-Office attendit au-delà de la création de l'Office des Phosphates pour donner son accord « sur la légitimité » du dahir de Janvier, ainsi appliqué sous la formule de l'O. C. P., c'est dire que d'autres applications lui paraissaient possibles et dont la for-

mule n'eût pas été forcément celle de la Régie. (La lettre du Foreign-Office au comte de Saint-Aulaire après intervention de P. Cambon, n'est parvenue par le Ministère des Affaires Etrangères au Maréchal Lyautey, que le 9 Février 1921).

Dès lors, si le législateur analysant le dahir de Janvier, en dit : « qu'il prescrit l'exploitation en Régie ». C'est dire en même temps qu'il attribue en l'espèce à ce terme de Régie un sens différent de son acception normale et qu'il ne lui faut attribuer d'autre signification que celle-là même, qu'il résume ainsi et qui est « Les phosphates au gouvernement Chérifien ».

Reste pourtant l'étonnement que l'on peut ressentir de voir le législateur Marocain et surtout son service d'Etudes législatives habitué au maniement des termes juridiques, commettre une telle définition ou une telle analyse.

Nous ne dirons pas, pour le justifier, qu'aux débuts de 1920, le terme d'Office était mal dégagé. Ce serait une excuse et non une explication. Et il semble que les caractères mêmes qu'il donnait à l'Office des Phosphates dénaturant nettement l'idée de Régie, n'a pu manquer de le frapper. Il a néanmoins, laissé ce terme ? Pourquoi ?

L'explication n'en est pas, croyons-nous, du domaine d'une désignation juridique difficile à faire, mais purement et simplement du domaine politique.

Nous croyons pouvoir dire, sans crainte de nous tromper, qu'il a commis en quelque sorte une ambiguïté ou une erreur volontaire. Qu'il a préféré écrire ce terme antinomique, dont il effaçait aussitôt les conséquences par une série de points précis et qui perdait ainsi son importance de fait, dans le but de ne pas soulever les difficultés inévitables politiques ou diplomatiques, pour rassurer l'Etranger et l'opinion parlementaire.

Nous venons de voir que l'Etranger protestait à l'encontre du dahir de Janvier, parce que ce dahir rompait l'égalité économique pour leurs nationaux et le principe de la « porte ouverte ». La seule réponse possible était « si les Etrangers sont exclus, les Français le sont également. » L'acte d'Algésiras est donc respecté. « Mais l'Etranger devait encore craindre la concession indirecte de ce que l'on s'était borné à se réserver. La

seule solution était de répondre : « L'Etat exploitera » et mieux, on fera de la régie *directe*. On n'a pas manqué de le dire.

Telle est la naissance de ce terme de Régie, qui remarquons-le, a été par mesure politique mis en avant dans son sens le plus strict justement, *de régie directe*, encore plus incompatible avec les caractères de l'organisme créé postérieurement.

Et il s'imposait, alors qu'on tendait à s'en éloigner, de le rappeler, pour éviter toute contestation.

C'est d'ailleurs, bien ce qui ressort de l'exposé du rapporteur du budget du Maroc pour 1920, dont toute la première partie peut être à bon droit considéré comme formant les travaux préparatoires de la création de l'Office Chérifien des Phosphates.

« L'Etat Chérifien prendra toutes mesures pour organiser lui-même cette exploitation sous la seule condition de satisfaire au principe de l'égalité économique imposés par l'acte d'Algésiras. »

Et il précisait : « Bien plus dans l'idée de votre rapporteur non seulement on ne peut envisager l'exploitation par concession directe, mais l'on doit renoncer aussi à la formule de la régie co-intéressée qui peut prêter à des malentendus et qui déterminerait de la part des puissances étrangères des protestations ou du moins des demandes d'explications ».

L'aveu de la nécessité de rassurer l'Etranger est formel.

« Cette décision, ajoute-t-il, est de nature à rassurer en outre l'opinion publique et plus particulièrement l'opinion agricole gravement alarmée ».

Voilà une condition de la création. C'est aussi la cause de l'emploi du terme de Régie. Il fallait dire à l'Etranger, l'acte d'Algésiras est respecté, car aucun non Marocain ne bénéficiera du dahir de Janvier. Il fallait dire aux Français alarmés par des bruits de négociations avec certains groupements Etrangers ou Tunisiens : « Erreur, c'est l'Etat qui garde la chose ».

Et quel meilleur terme pouvait affirmer cela que celui de Régie.

Mais dès lors, ce terme de Régie veut-il dire plus que le but pour lequel il a été employé. Ne veut-il pas dire seulement

que « ce ne sont pas des particuliers qui seront maîtres de l'exploitation », et pas autre chose.

C'est un terme de portée politique. Qu'il ait été employé à dessein pour définir l'organe créé et pour prendre sa valeur juridique normale ! c'est bien douteux.

Cette portée juridique est nette ; la jurisprudence est constante : « un travail est exécuté en régie, lorsque la personne morale administrative traite directement avec les ouvriers pour la confection de l'ouvrage, et avec les fournisseurs pour les matières premières, *sans employer l'intermédiaire d'autres personnes*. Est-ce le cas ? Est-ce l'Etat qui traite directement ? Non certes, puisqu'il y a un organisme à pouvoir propre.

Et n'oublions pas que cette définition est très stricte ; n'a-t-il pas fallu, en effet, l'intervention de notre plus haute juridiction administrative pour faire admettre que le simple fait d'un paiement par un tâcheron ne rayait pas ce caractère, lorsque tous les autres caractères étaient bien affirmés ?

A contrario l'on peut conclure que lorsque ces caractères comme dans le cas présent sont opposés à l'idée de Régie, il ne peut y avoir Régie.

Et le rapporteur lui-même, d'ailleurs, après avoir mis en avant ce terme, sorte de baume à l'inquiétude des gens, ne nous précise-t-il pas : « il s'agit de mettre sur pied un organisme (il ne dit pas service remarquons-le) ayant ses finances propres, son administration distincte et son service technique, assuré par des spécialistes *qui ne seront pas des fonctionnaires* » « une véritable industrie d'Etat outillée comme une industrie privée et *dirigée comme elle* une cellule administrative fortement organisée, *autonome et complète* ».

Qu'est-ce que cette régie ayant outre des Finances propres, une administration distincte et surtout dont le personnel ne sera pas fonctionnaire ? De deux choses l'une, ou c'est une régie et le personnel doit être fonctionnaire, ou le personnel n'est pas agent de l'Etat mais est alors agent d'autre chose que d'une régie.

Qu'est-ce que cette régie directe, organe qui, rappelons-le,

doit être l'Etat lui-même mais qui est autonome par rapport à lui ?

Que veut dire l'institution d'une régie d'Etat, organe administratif par définition, lorsque le but avoué et affirmé en même temps est de copier les modes de l'industrie privée et de faire un organe *strictement industriel*.

Nous serions vraiment en droit de nous demander si l'on se moque ? à moins qu'à la lueur des circonstances nous estimions que par régie on n'ait voulu dire seulement que ce que dit effectivement le dahir de Janvier : « Les particuliers sont exclus ».

Il semble donc, pour conclure ce chapitre sur le caractère réel de l'Office Chérifien des Phosphates, inévitable de constater : 1° que les travaux préparatoires comprennent le terme de Régie dans un sens non juridique et l'emploient purement et simplement dans un but politique ; 2° que ce terme, réemployé par le législateur Marocain, bien obligé de suivre le précédent, comme étant l'analyse d'un dahir qui n'a jamais voulu dire cela et ne le dit pas, ne peut avoir d'autre portée que le dahir analysé par lui et donc ne pas avoir sa portée juridique normale contredite, d'ailleurs, tant dans les travaux préparatoires que dans la suite même du dahir qui l'emploie ; 3° de constater qu'en fait, l'Office des Phosphates est évidemment plus proche comme le veulent d'ailleurs, les dits travaux préparatoires, d'une sorte de Société, dénomination que lui attribue l'un de ses propres créateurs, formule d'activité peu admise autrefois, mais concevable et qui tend à s'affirmer de plus en plus, comme possible ; 4° de constater enfin que théoriquement, il y a deux choses différentes : la Régie et l'Office.

En présence d'une affirmation de Régie et d'Office, tout à la fois, pour un même organisme, s'il faut choisir, c'est bien aux textes et aux travaux préparatoires qu'il faut demander une explication et à défaut aux faits.

Or, ce ne sera pas le terme que les textes eux-mêmes viennent contredire et dont ils réduisent toute la portée, celui qui ne

semble pas pouvoir répondre au but poursuivi (copier l'industrie privée) qu'iront nos préférences. Ce sera bien plutôt à cette notion distincte et nouvelle de l'Office, qui répond au but poursuivi, est conforme aux textes précis et n'a contre lui que de ne pas répondre à un terme, de valeur douteuse, mis en avant et jamais repris par la suite.

La réponse nous paraît évidente. L'Office Chérifien des Phosphates n'est pas une régie ; c'est un Office organisme d'un genre nouveau, de caractère industriel et commercial, ayant des pouvoirs propres, proche des formules de droit privé, échappant aux règles et modes administratifs normaux, organisme rentrant bien dans cette catégorie d'entreprises nécessitant les formules et modes de droit privé, tout en devant rester sous le contrôle de la personne administrative et dont toute la différence consiste dans le fait, qu'au lieu d'être « une administration publique sur tous les points où les lois ou décrets qui le régissent n'ont pas formellement fixé le contraire (Réseau de l'Etat par exemple), il est un organe relevant du droit privé sur tous les points où ses statuts n'imposent pas une autre solution ».

Car, cet organisme, ainsi que nous allons le voir, appartient encore au domaine du droit public dont son mode de création ne peut pas l'avoir fait sortir.



CHAPITRE III

Caractères de droit public de l'O. C. P. Etude doctrinale

SOMMAIRE : *personne morale. — personne morale de droit public. — Ni groupement territorial, ni établissement d'utilité publique. — Réfutation du caractère d'Etablissement public : service spécial technique — personnifié — mais non service public : technicité. — Non continuité et régularité. — Non service rendu au public. — Non pour satisfaire un besoin public. — Non rendu par une organisation publique : (dépendance à caractère spécial, ressources non publiques, personnel non administratif). — Donc organe nouveau, non doté d'ailleurs, comme les autres, de la qualité d'établissement public, par le législateur.*

Fixons, tout d'abord, pour que ce titre n'ait pas tendance à faire conclure à ce que l'Office des phosphates est, par conséquence, une Administration, que des particuliers peuvent avoir une activité qui se trouve soumise à certaines règles de droit public : les concessionnaires de travaux publics par exemple ; que des sociétés privées, fonctionnant comme telles, peuvent, par ailleurs, relever du droit public (celles reconnues d'utilité publique), sans que pour cela elles aient changé leur fonctionnement, leurs méthodes ou soient devenues Administration.

Relever du droit public ne veut pas dire, en un mot, être une Administration.

Cette remarque faite, voyons quels sont donc les caractères théoriques de cet Office, du point de vue du Droit public.

L'Office Chérifien des Phosphates est, tout d'abord *une personne morale*. Ce point n'est pas douteux. La loi, elle-même, nous l'affirme. « L'Office jouit de la personnalité civile ». S'il y a personnalité civile, ne s'agissant pas de personne réelle, il y a personne morale.

Cette personne morale créée par dahir du 7 Août 1920, est *une personne morale de droit public*.

Quels qu'aient pu être l'intention et la volonté formelle des travaux préparatoires et des textes, de créer une personne relevant du droit privé et fonctionnant comme une personne de droit privé, ce caractère est inévitable.

Sur quel critérium nous basons-nous pour le prétendre ?

Tardieu nous dit dans son cours : « C'est au législateur de faire cette première classification des personnes de droit privé et de droit public. »

Ce serait une erreur de prendre ce principe à la lettre. Certes, il est évident que des particuliers ne peuvent fixer ou changer de régime légal, en adoptant telle ou telle forme pour la collectivité qu'ils ont formé. (Cass. 26-2-49 pour une congrégation déguisée sous la forme d'une société privée). Certes, il est loisible au législateur de refuser l'existence comme personne de droit privé, à telle catégorie de réunion ou d'association, ou de refuser la consécration demandée comme personne de droit public.

Mais nous ne croyons pas qu'il suffise au législateur, qui le voudrait, de dire telle personne morale que je crée sera personne de droit privé, pour que, automatiquement, cette personne morale se trouve devoir y être rangée.

Les travaux préparatoires ont donc beau avoir dit : cet organe à créer sera un organisme industriel ; nous n'en concluons pas que, par cela même, ce soit un organe de droit privé.

Nous ne croyons pas plus, que la vieille distinction doctrinale qui distingue ces deux classes de personnes morales, sur le fait que celles de droit public ont un but désintéressé, alors

que les autres ont pour but de procurer un accroissement de richesses (Tardieu), soit plus convaincante.

Cette distinction nous amènerait immédiatement à classer l'Office des Phosphates, destiné indéniablement à la poursuite de cet accroissement de richesses en faveur de ses membres, en la personne de l'Etat, voire de son personnel intéressé, parmi les personnes de droit privé.

— Allant plus loin, nous n'estimons pas plus que le fait que les personnes de droit public doivent servir des intérêts généraux et les autres des intérêts particuliers, qui est souvent pris et avec raison comme critérium soit suffisant :

Le caractère d'intérêt général nous paraît, ici, bien discutable. Toute exploitation minière aurait pour conséquence d'intérêt général, cette mise en valeur alléguée comme motif de la création de l'Office par les considérants des dahirs, alors même qu'il s'agirait de société privée. Cette conséquence est donc par elle-même insuffisante.

Si l'intérêt général invoqué est celui de conserver la prépondérance précédente sur le marché, ce sont là des intérêts non Marocains, mais Français ; et l'intérêt d'un pays, qui, bien que protecteur, n'en est pas moins un pays étranger, ne peut être considéré comme intérêt général, du point de vue Marocain.

On nous dira peut-être, qu'il y a intérêt général à apporter de l'argent dans les caisses de l'Etat. Encore faudrait-il, selon nous, que cet argent soit obligatoirement consacré alors à une destination d'intérêt public. Or, cela n'est pas. Ce point n'est précisé légalement nulle part. C'est ce qui a d'ailleurs fait bien souvent émettre l'idée, erronée en fait, que les bénéfices étaient destinés à accroître la liste civile du Sultan. Si cette destination n'a pas été, rien n'empêche au fond qu'elle se produise. Pourrait-on, dès lors parler d'intérêt général ?

Nous ne croyons pas, en conséquence, que la nature de personne de droit public que nous affirmons, puisse trouver dans ce critérium habituel, son assertion.

— Le critérium, pour nous, est celui-ci :

Les personnes morales de droit public sont créées ou con-

sacrées dans leur existence juridique par une intervention active de la personne morale puissance publique. Pour les autres, au contraire, la puissance publique n'intervient que sous une forme passive ; elles existent, sans son intervention, du fait qu'elles rentrent dans les cadres normaux prévus par la loi.

C'est ce qui explique d'ailleurs que des personnes morales de droit privé, puissent passer, du fait de l'intervention active de la puissance publique, dans le domaine des personnes morales de droit public (reconnaissance d'utilité publique donnée après coup.) Nous ajouterons à l'inverse, que sans cette même intervention active pour détruire la première, une personne de droit public ne devient pas personne de droit privé. C'est pour cette raison que nous prétendons que la décision du législateur fixant qu'une personne créée par lui, sera personne de droit privé n'entraîne cette conséquence qu'au point de vue de son fonctionnement, mais ne peut prévaloir contre sa vraie nature.

De même que la naissance fait les caractères de la personnalité des individus, il nous paraît normal que les circonstances de la naissance des personnes morales entraînent leur condition.

L'Office des Phosphates est donc, selon nous, par le seul fait qu'il a été créé par la loi, une personne de droit public.

On nous objectera, peut-être, que le Conseil d'Etat est le tribunal normal des personnes de droit public et des questions qui s'y rapportent. On nous dira que sa jurisprudence constante étant de n'intervenir que s'il apparaît, dans les questions, des points ou des manifestations exorbitantes du droit commun, c'est qu'il faut donc que les personnes de droit public aient, par définition, des manifestations qui peuvent ou doivent être exorbitantes du droit commun. Or, dans le cas qui nous occupe, il ne doit pas y en avoir, puisque, par la volonté du législateur, par les détails de fonctionnement que fixe la loi, les manifestations de l'Office des Phosphates sont de droit privé, doivent en prendre les formules et ressortir de leurs tribunaux. Et le tribunal normal des personnes de droit public n'aurait donc pas à intervenir ?

Que penser d'une telle objection ?

La double constatation est exacte, quant au domaine de la jurisprudence du Conseil d'Etat, et du fait qu'il n'interviendrait pas, en supposant évidemment que le Maroc soit de son ressort, pour les opérations de l'Office des Phosphates.

Mais ces arrêts, qui peuvent être allégués, ne sont jamais que des arrêts tranchant une question de compétence, à l'occasion de faits particuliers ; ils ne consistent nullement dans une appréciation de la question de fond sur la qualité de l'auteur de ces faits, pour la plupart des cas.

Du fait que le Conseil d'Etat, s'il y avait lieu, nierait sa compétence, ou du fait qu'il la nie ne s'ensuit pas que la personne morale en cause ne soit pas personne morale de droit public. Nous n'en voulons pour preuve que les termes de l'arrêt Lafrégeyre (C. E., 26 Janvier 1923).

Il s'agissait dans cet arrêt d'exploitation par l'Administration elle-même ; donc le caractère personne morale de droit public est indéniable. Or, nous lisons dans les conclusions Rivet : « Dès l'instant qu'une *administration* entreprend l'exploitation d'un service industriel et commercial, en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée, l'ensemble des contestations qui peuvent naître de la marche de ces services, que ces contestations dressent en face de la personne publique l'agent qui en assure le fonctionnement, l'usager qui en bénéficie... *doit être dévolu en bloc* à l'autorité judiciaire. » Nous devons en conclure que le fait de ne relever que des tribunaux judiciaires pour toutes ses manifestations, n'influe pas sur la nature et sur le caractère intrinsèque de l'organisme qui en est l'auteur. L'absence de compétence du tribunal administratif de droit commun ne peut donc servir de critérium absolu pour qualifier un organisme.

Remarquons d'ailleurs que, déjà lorsqu'il s'agit de leur domaine privé les personnes morales de droit public tombent dans le domaine des tribunaux judiciaires.

Remarquons par ailleurs, que des personnes de droit privé, se trouvent impliquées dans des rapports de droit public, peuvent voir leurs litiges appelés en Conseil d'Etat. Nous visons ici les litiges éventuels des concessionnaires des administrations ou de l'Etat.

C'est bien dire que la compétence et la nature de l'organisme sont deux choses qui peuvent ne pas aller de pair.

Nous devons pourtant, sur le dernier point que nous venons de mettre en avant, dire que M. Berthélémy, semble bien, à l'occasion des concessionnaires de l'Etat, avoir affirmé la conclusion inverse de la nôtre.

Il s'agissait d'une consultation sur les effets de l'amnistie en 1924, pour les compagnies de chemins de fer. « Ces compagnies n'ont pas, dit-il, comme concessionnaires un caractère exceptionnel qui les soumettrait à un régime particulier. Elles sont des sociétés commerciales, *soumises au code de commerce* et à toutes les dispositions qui s'y rattachent. Elles jouissent pour remplir leurs engagements d'une liberté absolue qui justifie la responsabilité qu'elles ont vis-à-vis de l'Etat et des usagers et qui n'est et ne doit être limitée que par les clauses contractuelles qu'elles ont librement acceptées. » Le critérium de la soumission au code de commerce et donc aux tribunaux privés, semblerait donc pour lui un critérium de leur caractère privé. Et l'argument de compétence aurait donc un certain poids.

Nous ferons valoir et pour être complet, que cette affirmation eut peu après son écho à la Chambre des députés. Le 15 Décembre, le député Blum y déclarait formellement « les rapports de l'Etat avec ses concessionnaires, sont des rapports de droit public ». Toute la jurisprudence, d'ailleurs, tend à l'idée qu'un service public concédé, quelque soit son mode d'exploitation, ne perd jamais son caractère : et nous citerons ces conclusions, semble-t-il, inverses de M. Berthélémy : « La concession n'est qu'un mode de gestion ; la base reste ; il s'agit de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général, besoin assez impérieux pour légitimer l'emploi de procédés juridiques de droit public. Que le service des chemins de fer soit un service public ; nul ne peut le contester ». (C. E., 17 Juillèt 1913, concl. Heilbronner. Syndicat des chemins de fer de France. Rev. Dr Public, 1924, p. 625).

Peu importe donc le tribunal compétent, lorsqu'il s'agit seulement de fixer la nature d'un organe.

Il faut en retenir en outre que la délimitation des manifes-

tations est sans influence au fond, sur la nature même ou la qualité de la personne qui les produit ou en profite. Nous ne voyons pas plus à priori pourquoi, si une compagnie privée peut effectuer un service public, quitte à répondre parfois des tribunaux administratifs, pourquoi une personne de droit public ne pourrait exécuter une entreprise privée et changerait pour cette raison de caractère.

Il nous semble toutefois, nécessaire de dire dès maintenant que nous devons avoir affaire à une personne de droit public d'un ordre un peu spécial.

Il nous paraît, en effet, absolument incompatible avec le fonctionnement industriel et commercial qui a été voulu et qui a été mis en avant par le législateur, de pouvoir admettre que l'Etat pourrait, à sa seule volonté, sans souci des contrats en cours et passés par l'Office, supprimer purement et simplement cet Office, en ne laissant aux contractants que le recours au contentieux de pleine juridiction, pour se prémunir contre une telle décision. C'est là pourtant la voie de recours qui, normalement devrait être prise à l'encontre d'une décision de suppression de personne de droit public, faisant lésion, de suppression d'Etablissement public, par exemple.

Il nous est difficile de l'admettre, étant donné les assurances données par les travaux préparatoires et la nécessité pour être viable, que les contractants sachent que leur contrats ne pourront être brisés par simple décision de la puissance publique.

Nous croyons plutôt qu'il faille admettre que, là encore, pour la suppression, l'Etat ne puisse agir différemment que ne le ferait un particulier et que les règles de droit privé devraient être appliquées. Nous le croyons, parce que, pour nous, l'Office des Phosphates n'est pas un établissement public ordinaire ou une personne morale rentrant dans les catégories prévues, s'il est bien pourtant personne morale de droit public.

On nous objectera sur ce point, qu'il n'est pourtant pas possible que cette suppression soit soumise aux règles de droit privé, la suppression devant être du même domaine que la création.

Nous ferons remarquer, en réponse, que notre assertion

ci-dessus n'emporte pas la non-nécessité d'un texte légal pour prononcer cette suppression, mais qu'elle veut seulement dire, que, en ce faisant, l'Etat devra agir pour le surplus, comme le ferait un particulier. Ses pouvoirs seront en quelque sorte conditionnés pour leur exécution, par les circonstances de fonctionnement qui ont été voulues par le législateur et dictées implicitement par lui.

Doit-on s'en étonner ? Une loi suffit, en général, par elle-même à annuler une autre loi ; pourquoi y aurait-il cette condition de plus ?

C'est qu'ici, ce n'est pas une loi à laquelle nous avons affaire ou tout au moins une loi véritable, c'est-à-dire à un ordre impératif que les tribunaux ne peuvent qu'appliquer. Nous avons également un acte d'administration sous forme de loi, dans cette loi ; le dahir de constitution de l'Office, que nous appellerions volontiers acte de constitution, n'est pas autre chose. Et, il nous semble, concevable que nous devions traiter cet acte d'administration sans pouvoir le séparer de ses conséquences.

Allant plus loin, on pourrait être tenté de dire : « s'il s'agit d'administration seulement, ne sommes-nous pas habilités à nous demander s'il s'agit d'administration faite à titre public ou à titre privé ? Ce qui nous amènerait à constater qu'au fond, sous la forme d'acte d'administration en forme de loi, l'Etat n'a pas fait autre chose qu'un acte d'intérêt privé, comme l'étude des motifs nous l'a montré.

Nous ne concluerons pas comme certains pourraient être tentés de le faire, que la forme ne pouvant influencer sur le fond c'est un organisme de droit privé qui a dû être créé.

L'idée peut paraître tentante certes, alors que toutes les manifestations doivent en être de droit privé, alors que si l'Etat intervient, ce n'est qu'à titre privé, comme le ferait un actionnaire. L'Etat n'aurait employé la forme légale que parce qu'elle est la plus facile pour lui et qu'elle lui apporterait, en même temps, la publicité nécessaire à un acte de ce genre.

L'idée serait attirante sans doute, qui consisterait à dire que l'Etat n'ayant voulu faire qu'un acte d'administration d'inté-

rêt privé, a fait en quelque sorte un acte de droit privé, malgré la forme employée, et créé un organisme d'ordre privé.

Cette notion viendra peut-être un jour ; mais nous la considérons comme prématurée ; il lui manque d'avoir été prévue par la loi .

Il n'y a légalement, en effet, comme personnes morales, que celles qui ont été formées conformément à la loi de 1901 ou aux lois sur les sociétés, personnes de droit privé, d'une part ; d'autre part, les personnes morales de droit public qui ont reçu leur personnalité juridique de la puissance publique elle-même. L'Office des Phosphates n'ayant pas emprunté les modes de constitution du droit privé ne peut être qu'une personne morale de droit public ; sinon il serait illégal.

Ce n'est pas à la forme extérieure de la création que nous nous en rapportons-là, mais à ses circonstances de fond. Ce n'est pas parce que la loi est intervenue pour fixer les modalités de l'Office, c'est parce que l'Office ne s'est pas constitué selon les modes de droit commun. La Société Nationale de l'Azote, si on en était venu à sa constitution, aurait bien été réglée par la loi qui l'aurait en quelque sorte autorisée, mais eût été personne de droit privé si elle s'était formée conformément aux modes de droit privé. Il en eût été de même, selon nous, pour l'Office, si la loi n'avait pas fait, elle seule, sa constitution.

L'Office chérifien des Phosphates est donc bien une personne morale de droit public. Mais il est, avons-nous dit, une personne de droit public relevant d'une catégorie jusqu'alors inconnue. Il ne répond pas, en effet, aux caractères des personnes morales de droit public courantes. C'est ce que nous allons voir :

Si nous en croyons M. Tardieu, dans son cours, les personnes morales de droit public forment, en effet, trois catégories :

- 1° les groupements territoriaux ;
- 2° les Etablissements publics ;
- 3° les Etablissements d'utilité publique en deux sous-catégories : associations et fondations.

Le caractère du premier groupe est de représenter les intérêts collectifs et généraux des citoyens du territoire qui leur est attribué ; ce sont à côté de l'Etat, les départements, les communes, l'Algérie, les Colonies, les sections et les syndicats de communes. La personnalité leur a été donnée par une loi. La destination spéciale de l'Office des Phosphates est incompatible avec ce premier groupe. Cette incompatibilité est tellement évidente qu'il n'est pas utile d'insister.

Le second groupe est formé, au contraire, de services détachés des précédents, par la loi, pour être érigés en personnes distinctes ayant leurs biens propres. Le but de cette personification peut d'ailleurs varier : but de conférer une certaine liberté, but de favoriser leur développement, but de permettre l'acquisition de libéralités qui ne se décideraient pas à venir sans cela, faute par les donateurs d'être assurés de leur emploi, but d'éviter les influences politiques (assistance à éloigner de la notion d'une clientèle électorale, par ex...).

Ces établissements, au contraire des précédents, sont dominés par l'idée de la spécialité. Ils n'existent que dans le but pour lequel ils ont été créés. Tardieu précise, en énumérant un certain nombre d'Etablissements publics, que « les exploitations industrielles et commerciales gérées par l'Etat ne sont pas érigées en personnes civiles ; cependant, on l'a vu faire pour des motifs d'opportunité (échapper aux règles trop strictes des services publics, comptabilité notamment, qui se concilieraient mal avec un service d'ordre industriel). La loi du 3 Février 1911, a ainsi conféré la personnalité aux chemins de fer de l'Etat ».

Le troisième groupe est formé des créations dues à l'initiative privée, mais présentant un caractère d'intérêt général justifiant que, par la reconnaissance d'utilité publique, l'Etat leur confère un caractère plus officiel et une capacité plus étendue que celle des simples associations.

L'Office, nous l'avons dit, n'est pas un groupement territorial. Il a une spécialité ; il ne représente pas les intérêts d'un groupe d'individus ; sa circonscription n'est d'ailleurs pas définie : quelle serait-elle ? tout le Maroc ? mais il est des régions où n'existe pas de phosphates ? les régions où géolo-

giquement il peut y en avoir ? mais la carte géologique n'est pas terminée. Quelle serait cette circonscription élastique avec les faits, sans intervention du législateur ?

Il n'est pas un établissement d'utilité publique. Si un dahir du 25 Septembre 1920 a déclaré ses travaux d'utilité publique, ce n'est pas une reconnaissance de l'organisme lui-même. Il n'est pas surtout d'initiative privée, reconnu après coup par la loi ; il émane de la loi même.

S'il n'est ni groupement territorial ni établissement d'utilité publique, il devrait alors rentrer dans le groupe des Etablissements publics dont les caractères seuls semblent à priori pouvoir se rapprocher ; ou bien alors c'est qu'il serait un établissement d'un nouveau genre ne rentrant dans aucune de ces catégories.

Il semble bien s'en rapprocher ; il a leur spécialité ; le texte légal de création lui fixe nettement sa sphère d'activité dont il ne doit pas sortir. Même dans le cas où il tendrait à en sortir dans des annexes ou des accessoires pour ainsi dire de cette spécialité, il faudra l'autorisation de l'Etat (affaires du Maroc en rapports directs avec le Phosphate) (Dahir du 7 août).

Il a leur création par la loi.

Il est comme eux, fondé avec du patrimoine de l'Etat.

Il a comme eux, à sa tête, un Administrateur et une sorte de commission administrative nommée par la puissance publique.

Mais à leur rencontre, il semble ne pas avoir une autorité de tutelle, il semble détaché de l'Etat alors que les autres ne le sont pas.

L'étude de cette question, l'Office est-il un établissement public ? mérite d'être approfondie.

Qu'est-ce tout d'abord qu'un Etablissement public ?

Hauriou nous dit : *« c'est un service public spécial personnalisé. »* L'Office répond-il à cette définition ?

Reprenons donc la doctrine sur ces points et voyons sur chacun si l'Office y répond.

— « *C'est un service spécial* ». « Les établissements publics ont des attributions spéciales et déterminées », dit Tardieu ; leur but, leur mission est précisé par une loi ou dans les statuts de chacun. La loi leur donne l'existence et la capacité pour une certaine destination et dans les limites de cette destination. « La fonction, écrit Ducrocq, est la raison d'être de leur capacité juridique ». Ils ne peuvent en sortir.

L'Office Chérifien des Phosphates est bien ainsi spécialisé. Sa loi de constitution, en fixant les statuts, dit art. I chargé de l'exploration, des aménagements et de l'exploitation des Phosphates du Maroc. Exploitation commerciale et technique, donc vente comprise, selon l'art. 2 ; art. 7 avec possibilité de prendre des participations dans les entreprises Marocaines ayant pour objet l'utilisation des Phosphates sur le territoire du Protectorat.

L'objet est donc bien délimité : ce qui a trait aux gisements des Phosphates du Maroc ; Phosphates du Maroc d'une part : d'autre part, éventuellement, avec autorisation, entreprises répondant à la fois à la triple condition d'être Marocaine, d'avoir trait à l'utilisation des phosphates et d'être une utilisation sur territoire Marocain.

Organisme spécialisé ferait-il autre chose ? ce serait outrepasser ses statuts et nul, nullité relative d'ailleurs, car l'ordre public n'est pas en jeu, mais nullité différente selon que l'on estimera qu'il y a Etablissement public où tout intéressé peut la faire valoir, ou que l'on aboutira à conclure qu'il y a seulement établissement assimilable aux organismes de droit privé, auquel cas la nullité ne pourrait être opposée que par l'Etat seul membre de cet organisme.

Spécial, dans son objet, il l'est même également dans l'acceptation de la définition de M. Michoud (théorie de la personnalité morale, p. 135), dans le fait qu'il est spécial dans les personnes qui sont l'objet de son activité. Cette exploitation n'intéresse, en effet, que l'agriculteur d'une part, les superphosphatiers de l'autre, et non pas tout le monde. Ce critérium n'est d'ailleurs qu'un caractère qu'on trouve fréquemment dans les Etablissements publics et non de leur essence : nous n'en voulons pour preuve que le fait des chemins de fer de l'Etat érigés en Etablissement public (C. E., 2^o Janvier 1905, 21 Mars 1905

et 13 Juillet 1911) qui sont bien au contraire un service commun.

Notons enfin, que cette spécialité n'est pas annihilée par le fait que ses opérations sont multiples et distinctes, extraction, vente, affrètement, chargement... Les ports autonomes, les syndicats de commune ont souvent des services multiples si moins liés ensemble, sans doute, que dans le cas présent où il s'agit toujours de Phosphates du Maroc (1).

C'est un service spécial « technique », précise Hauriou, et c'est à ce caractère technique qu'il doit selon lui d'être séparé des services généraux de l'Administration. Car, il faut, dit-il, rapprocher le pouvoir de décision de la compétence technique. Cette dernière précision, sur laquelle nous reviendrons plus loin, semble exister ici. Mieux, il y a plus qu'un rapprochement ; il y a confusion des deux choses : c'est l'Office qui décide par lui-même.

II. *L'Etablissement public est un service personnalisé.* — « On a trouvé plus commode de donner la personnalité morale à certains services ; ces services reçoivent le nom d'Etablissements publics », nous dit Berthélémy. « Ils sont investis de la personnalité civile, ce qui les distingue des services spécialisés de l'Etat qui ne sont encore que l'Etat lui-même, tel que les départements ministériels, les régies financières... », dit Ducrocq, « alors-même qu'ils fonctionnent avec une autonomie apparente » (Hauriou), ce qui est, en effet, la marque de certaines de ces régies financières qui ont une Direction générale et un conseil d'administration (cf. Allix, Légis. Fin.). Cette per-

(1) Il nous appartient d'ajouter sur ce caractère, qu'un dahir vient de paraître, modifiant en ces termes l'article 7 du Dahir du 7 août 1920 :

« L'Office pourra, avec l'autorisation du Gouvernement Chérifien, prendre des participations dans les entreprises marocaines, d'intérêt général pour l'ensemble du pays ». (Dahir paru en août 1928).

Cette modification qui répond bien au but de liberté d'action allégué dans notre premier chapitre comme motif de la création de l'Office, est une atteinte certaine au principe de la spécialité de tout établissement public. La généralité voulue des termes employés et la seule nécessité d'autorisation du Gouvernement nous ramène plutôt à l'idée de société autorisée par ses actionnaires qu'à celle d'un Etablissement public dont la sphère d'action est en principe nettement et spécialement déterminée par la loi.

Elle marque à nouveau la tendance à assimiler l'O. C. P. à une sorte de concessionnaire privé.

sonnalité donne aux Etablissements publics, en principe, les mêmes droits civils qu'aux particuliers, mais dont certains restent à l'état virtuel seulement, leur exercice étant entravé par la tutelle administrative, de même que les sociétés de droit privé peuvent être entravées par les statuts qui sont à leur base.

L'Office des Phosphates répond bien à cette définition. Il a la personnalité civile (art. I du dahir de constitution). Il en use comme le ferait un organisme privé, la tutelle n'existant toutefois pas pour lui, en quelque sorte, puisque l'organe de contrôle est en lui-même : son Conseil d'Administration.

III. — La question sera plus délicate de savoir si l'Office des Phosphates est un *service public*, comme le sont les Etablissements publics.

La doctrine est encore ici générale pour assurer ce caractère de service public des Etablissements publics. « La seconde idée importante, dit Hauriou, est que l'Etablissement public gère un service public, c'est-à-dire un service qui pourrait être à la rigueur confié à une Administration proprement dite ». On a vu, dit Berthélemy, « que ces Etablissements sont des services Administratifs pourvus de la personnalité juridique ». Ducrocq fixe comme éléments nécessaires pour faire un établissement public « que ce soit un organe administratif chargé d'un service public, outre qu'il soit investi de la personnalité ».

Cela semble vouloir dire *grosso modo* un service rentrant dans les attributions normales de l'Etat. Or, il ne semble pas appartenir à l'Etat de se faire industriel ou commerçant. Or, qu'a-t-on voulu faire avec l'Office : justement une exploitation industrielle et du commerce. Cette constatation que nous devons faire dès le début, ne nous empêche pas, d'ailleurs, de voir dans le détail que l'Office n'est pas un service public .

Qu'est-ce, en effet, qu'un service public ?

« C'est un service technique, c'est-à-dire comportant une part de métier, rendu d'une façon continue et régulière, au public, pour la satisfaction d'un besoin public et par une organisation publique. » (Hauriou).

Nous croyons devoir préciser le caractère de *continuité* et

de régularité en faisant remarquer qu'il ne s'agit pas là seulement de constater un état de fait. Il faut, croyons-nous faire plus, en disant que le service public est non seulement rendu de façon continue et régulière, mais a pour essence propre de *devoir* être ainsi rendu. Nous appuierons cette assertion sur la doctrine des concessions de services publics et sur les nombreux arrêts en la matière. Il ne suffit pas, dit Gèze, « pour qu'il y ait service public proprement dit, qu'une organisation soit faite par l'Administration en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général, il faut plus que cela. Il faut que le fonctionnement régulier et continu du service soit tellement essentiel, qu'il justifie l'application de règles exorbitantes du droit privé ». (Rev. D. P., Oct. 25). Le concessionnaire d'un service public est obligé de continuer à assurer le service, même si, par suite de circonstances, son exploitation est en déficit, sauf à obtenir des indemnités dans le cas où les dépenses supplémentaires de l'exploitation dépassent ce qui a pu être raisonnablement prévu par le contrat (Hauriou, p. 870, C. E., 24 Mars 1916, 27 Juillet 1927. Décret 30 Octobre 1916). Il résulte, dit l'arrêt Gheusi, « de l'ensemble des dispositions destinées à assurer, dans un but d'intérêt général, la qualité artistique et la *continuité* de l'exploitation, que le contrat pour l'exécution du service *ainsi réglementé*, présente le caractère de concession de *Service public* ».

Or, nous voyons difficilement ici, cette notion de nécessité d'un service continu et régulier pour le bien du public, en ce qui concerne l'Office Chérifien des Phosphates. Qu'il arrête ses extractions, qu'il suspende ses expéditions six mois, un an, par supposition, quel public en supportera les conséquences. Ce ne sont pas les quelques milliers de tonnes livrées au Maroc qui peut, par ailleurs, se les procurer auprès d'autres marchands, qui, par ailleurs, veut du superphosphate plus que du phosphate, qui justifie ou justifierait cette appellation de public donnée à cette clientèle de quelques dizaines d'acheteurs. Ce ne sont pas non plus les superphosphatiers des autres pays qui peuvent former ce public, public mondial, alors, avec leurs quelques centaines d'unités et alors surtout que le produit manquant du fait du Maroc pourrait être trouvé ailleurs. On ne peut dire

vraiment qu'il y ait nécessité publique d'exploitation et nous en concluons que la nécessité d'une exploitation régulière et continue est évidemment désirable mais ne s'impose pas par nécessité publique.

Nous dirons donc que ce deuxième caractère essentiel d'un service public est inexistant pour l'Office des Phosphates. Qu'on arrête des P. T. T. des Chemins de fer, la perturbation dans la vie commune est énorme. Qu'on suspende l'Office des Phosphates. Seules, quelques individualités répandues à travers le monde se verront atteintes. On ne peut vraiment pour lui parler de nécessité d'exploitation ou de régularité d'exploitation, sauf pour le point de vue de faire des bénéfices qui, nous le savons déjà, est un but d'ordre particulier et non public.

Un service public est par ailleurs, un service rendu au public, c'est-à-dire à tous les individus d'un pays considérés individuellement d'une façon égale (Hauriou).

Il ne s'agit pas évidemment, que les individus usent de ce service effectivement, mais qu'ils aient virtuellement la possibilité d'en profiter tous également. Cette égalité, dit Hauriou, est, avec la régularité vue ci-dessus, la raison d'être des services publics.

Ce principe d'égalité se fait jour à deux points de vue :

1° le service public doit être au même prix pour tout le monde. On ne comprendrait pas, en effet, que les uns bénéficient de prix meilleurs qui seraient en définitive aux dépens des autres. Chacun doit être traité de la même façon. Le produit devrait être uniformément tarifé. Or, cette égalité de traitement est incompatible avec l'idée première d'une affaire menée commercialement, ce qui veut dire, au contraire, tirer le maximum des capacités et volontés de payer de chacun ;

2° le service public doit marcher et exploiter pour chacun, dans les mêmes conditions, même si certaines circonstances font que pour certains cas, ce soit à perte : exemple : des routes, des voies ferrées que ne feraient pas des compagnies privées, car elles seraient sans bénéfices. Or, l'Office ne doit pas exploiter, à des conditions défavorables. C'est contraire à son but et à sa conception d'affaire industrielle.

Et s'il eût été déficitaire, enfin, il n'eût pas fallu comme un service public qu'il continue à exploiter.

Disons, tout au plus, que son exploitation est un service rendu à l'état personne et non au public lui-même. C'est nous écarter de la notion doctrinale de service rendu au public, pour arriver à une constatation bien hybride. Si nous acceptons comme étant service rendu au public le seul fait de l'intérêt général du pays, en nous en rapportant aux dahirs et à leurs considérants, tout rentre dans ce cas. Toute exploitation quelle qu'elle soit, contribue à l'enrichissement d'une région et au développement commercial ou agricole invoqué pour l'Office. Ce n'est point là ce que l'on appelle rendre service au public, juridiquement parlant.

Si nous nous plaçons au point de vue que les bénéfices de l'Office vont à l'Etat et que par suite indirectement chacun en profitera, on hésitera peut-être en disant : voilà bien ce qu'Hauriou appelle les intérêts généraux, intérêt de la généralité des individus habitant la région.

Mais, si à priori, cet intérêt indirect ne nous satisfait guère pour parler de service rendu au public, nous ajouterons, en outre, que c'est l'Etat personne privée plutôt que l'Etat personne publique qui reçoit ces bénéfices ; que d'autre part, il n'y a point de garantie que ces bénéfices soient effectivement employés dans l'intérêt desdits habitants du Maroc. Aucune destination n'est fixée dans la loi. Ces fonds n'iront pas forcément à des travaux d'intérêt public, ils peuvent aller grossir la prébende de certains, embellir des résidences ou des contrôles, ils peuvent servir ainsi que le fixent les travaux préparatoires à diminuer les subventions françaises. « Si ce programme est rempli, dit le rapporteur à la Chambre, le Maroc pourra décharger le budget métropolitain. » Où est l'intérêt des habitants, selon Hauriou, ou bien alors on en arriverait à dire cette bourde formidable, que ce serait un service public Français et non plus Marocain.

Nous nous refusons à considérer le service rendu au public par l'intermédiaire de l'Etat, sous cette forme. Nous constatons donc ici encore que l'Office des Phosphates n'a pas le

caractère d'un service public ou n'en remplit tout au moins cette condition que d'une façon imparfaite et détournée.

Un service public est un service rendu au public pour la satisfaction d'un besoin public ? Ce correctif, dit Hauriou, doit faire écarter les services trop particuliers. Il faut qu'il y ait à la base de ce service rendu au public une idée d'intérêt supérieur et d'ensemble. « Ces services, ajoute-t-il, sont non pas pour créer de la richesse économique mais de l'ordre ».

Le but nous échappe donc dans le cas de l'Office des Phosphates. Admettant même qu'il ait été créé pour éviter l'emprise étrangère, nous ne voyons pas comment cette emprise pouvait influencer sur l'ordre nécessaire au public et surtout au public Marocain pour vivre. Quelque soit la cause de la création de l'Office parmi toutes celles qui ont pu être alléguées et que nous avons signalées dans notre premier chapitre, pour aucune, nous ne trouvons autre chose qu'un intérêt d'ordre économique particulier et donc d'ordre privé « la création de richesses est par ailleurs, non pas un besoin public, mais au contraire un besoin relevant du domaine du droit privé » (Hauriou, *Principes de droit public*, p. 368).

Des quatre premiers caractères des services publics, seul donc le premier se trouve rempli : le caractère technique. Constatons que c'est le moins riche en conséquences, le moins important par ailleurs qui puisse servir, pour qualifier l'Office des Phosphates, parce que ce caractère est plus un caractère d'organe privé, importé dans le domaine des organismes publics, qu'un caractère propre à ces organes.

Le cinquième caractère le plus déterminant peut-être, des services publics est le service rendu par une ORGANISATION PUBLIQUE.

L'Office est-il l'organe Administratif, selon Ducrocq, l'organisation publique d'Hauriou ?

Cette question est d'autant plus importante qu'elle touche autant la question des caractères de l'Etablissement public que celle des conséquences qu'entraîne cette qualité.

Une organisation publique se caractérise par :

1° une certaine dépendance vis-à-vis de l'organe gouvernement ;

2° La certitude qu'en cas de suppression, le service retombera à la charge d'une autre administration ;

3° Le fait d'être dépendant de l'Administration publique au point de vue du personnel, absorbé dans le personnel Administratif, comme à celui du matériel et des moyens financiers. (Hauriou).

La dépendance générale vis-à-vis de l'Etat existe sans conteste. Elle existe dans la création par une loi, dans la fixation des statuts généraux dans cette loi ; les règles de fonctionnement ont été faites par l'Etat. Ce fonctionnement lui-même nous la montre dans certains de ses détails. Elle peut paraître assez lointaine ou peu prononcée; elle n'en existe pas moins. Lisons le dahir de constitution ; il nous dit : ART. 2 « le Gouvernement pourra ordonner, en cas de désaccord entre le Directeur Général et le Conseil d'Administration une deuxième délibération à ce conseil ». ART. 8 « L'Office doit tenir constamment le Gouvernement Chérifien au courant de sa gestion et il fournira périodiquement aux époques fixées par celui-ci un compte rendu de la gestion financière et commerciale et de l'avancement des installations, un rapport annuel, le programme technique et financier pour l'année à venir. » ART. 9 « Une Commission des comptes vérifiera les opérations et fera un rapport soumis à l'homologation du Gouvernement. »

Il y a contrôle donc.

La dépendance s'affirme d'autre part par le fait de la nomination des membres du Conseil d'Administration par le Gouvernement même, Gouvernement qui semble donc pouvoir, de ce fait, avoir par voie de conséquence une influence indirecte, mais certaine, sur les décisions qui seront prises par ce Conseil. Ajoutons ce qui appuie encore sur cet esprit de dépendance, que ces membres sont pris pour moitié parmi des fonctionnaires de l'Administration Chérifienne (Secrétaire général du Protectorat, trois Directeurs généraux, Finances, Agriculture, Travaux publics, Ingénieur du Contrôle des Chemins de fer) et que le

Comité technique chargé des affaires urgentes est composé uniquement de ces trois Directeurs Généraux.

La dépendance est certaine. Il nous faut remarquer par contre qu'elle n'est qu'indirecte. « L'Office s'administre lui-même. » Et nous devons constater que cette dépendance n'est pas supérieure et différente de celle qui existe entre une Société privée et ses actionnaires.

Il n'y a pas possibilité pour le Gouvernement de donner des ordres ; il faut que ces ordres émanent du Conseil d'Administration qui a le pouvoir de décision. Le Gouvernement ne peut, en cas de résistance dudit Conseil, qu'en changer les personnalités, pour arriver à ses fins. C'est une situation d'actionnaire cela et non une situation de gouvernement commandant à ses services.

Les comptes-rendus par ailleurs et l'homologation, il n'est même pas dit approbation des comptes par le Gouvernement, ne sont, par ailleurs, pas autre chose que les comptes-rendus normaux et le rapport des comptes des Sociétés privées.

Nous devons en conclure que le caractère de dépendance, s'il est bien établi, l'est sous une forme empêchant toute conclusion en faveur d'un organe administratif.

2° La certitude qu'en cas de suppression, le service retombera aux soins et à la charge de l'Administration proprement dite, n'est pas mieux établie.

Si nous nous bornons à l'idée de Berthélemy (p. 20) fixant que « l'idée de la personnalité de l'Etat étant suffisante par elle-même, c'est simplement par commodité que l'on a donné la personnalité morale distincte à certains services de l'Etat, qui ont ainsi formé les Etablissements publics », cette condition est bien stricte et formelle et revient à dire uniquement que les services en question perdant cette personnalité retombent inévitablement, en effet, dans les services généraux de l'Etat. Ainsi interprétée, nous prétendons que l'Office des Phosphates ne répond pas à ces conditions. Supprimez l'Office par hypothèse, nous ne voyons en aucune façon pourquoi l'exploitation des phosphates doit devenir un service d'Etat. Il ne répond pas, rappelons-le, au but et au rôle normal de l'Etat. Le dahir de

Janvier 1920, en réservant au Maghzen cette exploitation, n'a pas fait autre chose que de dire « la règle légale de la concession par l'adjudication est abrogée. » Il n'a pas fixé c'est un service de l'Etat qui fera les opérations ; l'Etat eut pu, sans y déroger, faire exploiter à l'entreprise ou par des marchés spéciaux et limités.

Hauriou, d'ailleurs, p. 388 de son traité, ne fait de cette condition qu'une preuve négative et non pas positive. S'il ne peut pas retomber à la charge de l'Administration, ce n'est pas un établissement public. Il n'ajoute pas, s'il le peut, c'est un Etablissement public. Il nous dit, au contraire, lorsque il y a doute, il faut présumer le caractère privé de l'Etablissement, sauf disposition légale contraire qui, pour l'Office, n'existe pas.

C'est par ailleurs en fait qu'il faut juger ici. Or, le fait que le régime légal précédent avait conçu l'exploitation privée, nous montre mieux encore que tout, que par nature ce n'est pas un service qui doit rentrer dans la zone d'action administrative .

3° L'organisation administrative se révèle par la charge que prend l'Administration d'entretenir les trois éléments : matériel, personnel, moyens financiers. Le personnel est un personnel administratif ; les ressources ont un caractère public.

Y a-t-il ressources publiques ?

Les ressources de l'Office sont :

- 1° Une dotation sur les fonds d'emprunt de l'Etat Chérifien ;
- 2° Le fonds de réserve constitué sur les bénéfices ;
- 3° Eventuellement des obligations émises pour le compte de l'Office avec garantie du gouvernement.

La dotation est-elle une ressource publique ?

Les fonds d'emprunt du Protectorat sont bien certainement une ressource publique. C'est un emprunt public sur lequel est prise cette dotation. La réponse semblerait donc devoir être affirmative.

Il est à noter pourtant que la loi d'emprunt parle, non pas d'assurer les dépenses de l'Office mais de constituer un capital de premier établissement. Le caractère de ressources publiques reste-t-il dès lors. C'est évidemment l'organe public qui fait

le versement ; mais la personnalité du donateur ne doit pas déborder ainsi sur la nature de la ressource prise en elle-même. Qu'a fait l'Etat ? Une dépense ? Non. Un placement. La preuve, c'est que cet argent qu'il a versé comporte un intérêt. C'est qu'il ouvre le droit aux bénéfices. C'est un prêt que nous avons en face de nous. Un prêt n'est pas à proprement parler une ressource. C'est une avance pécuniaire, un service rendu, et qui se paye. Si l'emprunt avait été fait, comme il avait été un temps envisagé, par tranches spéciales ; (1) un emprunt par les Chemins de fer, un emprunt par l'Office... nous n'eussions pas eu ressource publique. On peut douter que l'intermédiaire de l'Etat ait pu changer le caractère du fond de l'opération.

En empruntant, l'Etat a bien créé une ressource publique. En le plaçant, il a fait acte privé. La ressource, selon, nous, change de caractère.

Dira-t-on pour la participation de l'Etat aux Sociétés nationales de l'Azote, de la Potasse, que ces Sociétés sont alimentées par des ressources publiques ? Nous ne pouvons le croire. L'Office, comme ces Sociétés, n'a fait, en recevant de l'argent de l'Etat, qu'un acte privé. Mieux, ce n'est pas à proprement parler, une ressource, que celle que l'on paye.

Ce n'est, en tout cas, pas elle, sur laquelle vit l'Office, mais sur le produit de sa propre activité. On ne peut plus parler d'entretien sur les ressources publiques dès lors. Or, Hauriou fixe bien « entretenu par des ressources publiques. »

Au point de vue forme, ajoutons que nous concevrons mal la non parution au budget de l'Etat de dépenses publiques ; or, n'oublions pas que l'Office n'y figure pas, même pas en budget annexe. L'intérêt qu'il verse y figure sous ce mot d'intérêt, juste au-dessous de la rubrique intérêt des placements. Qu'en conclure ? Les bénéfices versés à l'Etat sont enfin sous la rubrique Contribution extraordinaire de l'Office ; ce terme semble antinomique avec celui de revenus d'Etat, qui devraient être en contrepartie, si il s'agissait de ressource publique à la base de l'Office.

(1) Rapport Calary de la Mazière, doc. parl. J. O., sept. 1920.

Quant aux obligations qui seraient émises éventuellement, il ne semble pas qu'on puisse les qualifier de ressources publiques. Elles le seraient, certes, si l'Office était un service public mais nous tombons dès lors dans un cercle vicieux, voulant définir le caractère de service public, par les ressources, dont le caractère dépend lui-même de la qualité de cet organisme.

Nous ne croyons pas, en conclusion, que l'on puisse parler de ressources publiques en l'occurrence, comme on eut pu le faire si l'Office avait été alimenté par des taxes, par des subventions annuelles, par des crédits réguliers figurant au budget. Le caractère de l'opération s'y refuse. L'Etat ici n'a été qu'un banquier, mieux, qu'un actionnaire.

Le personnel, enfin, n'est pas un personnel administratif.

Rappelons tout d'abord la déclaration formelle du rapporteur (Calary de Lamazière, doc parl, annexe 810, séance du 28-4-20, J. O. 19-9-20) « organisme ayant ses finances propres, son administration distincte et son service technique assuré par des spécialistes qui ne *seront pas des fonctionnaires*, phrase répétée par Barthe, à la Chambre, et qui a reçu l'accord du Gouvernement après intervention de Blum « qui pourraient être des fonctionnaires ; il arrive que des fonctionnaires soient de bons techniciens. » Ce qui nous amène à constater que les agents de l'Office, du fait de leur emploi, ne sont pas amenés à être fonctionnaires. La volonté du législateur est formelle. Le personnel n'est pas fonctionnaire, donc pas personnel administratif.

Cela pourrait suffire certes. Nous entrerons pourtant dans quelques détails pour le démontrer.

Le personnel administratif est un personnel, dont le statut relève de la loi, qui fixe le nombre d'emplois, le traitement afférent, les règles d'avancement. Pour l'Office, rien de tel. Aucun texte n'existe. Tout relève du domaine des conventions de droit privé. Les conditions d'embauche sont librement débattues et variables. Aucune restriction dans le recrutement. C'est le régime du contrat de travail et non celui de la réquisition. L'existence de ces contrats est la négation du fonctionnaire. Le Directeur recrute quand, comme et pour le temps qu'il veut. Le

contrat est accepté formellement par les parties. Tant au fond que dans la forme, donc, ce ne sont pas des fonctionnaires. Ajoutons enfin que les textes d'ordre généraux, édictés par le Protectorat, pour les fonctionnaires, sans spécifier les services d'application, tels que, caisse de prévoyance, indemnités de résidence, n'ont jamais été considérés comme s'appliquant au personnel de l'Office.

On nous objectera, sans doute, les arrêtés viziriels portant nomination du Directeur Général et du Caissier Général. Ceux-là, dira-t-on, sont fonctionnaires, étant donné cette nomination. Qu'importe pour le reste.

A tout examiner, nous ne le croyons pas. Et nous invoquons pour raisons :

a) Les arrêtés, qui les nomment, ne fixent pas leurs traitements. Or, ce traitement n'existe dans aucun autre texte légal. Si on objecte qu'il y a d'autres Directeurs Généraux et un texte général pour eux, nous répondrons qu'il n'en existe pas pour le Caissier Général que, d'autre part, le Directeur Général ne reçoit pas le traitement des autres Directeurs Généraux.

b) Ces deux agents ont été recrutés par contrats, dès avant leur nomination par arrêté viziriel. Le Caissier a fait l'objet de l'arrêté viziriel du 10 Octobre 1921, il était titulaire d'un contrat en date du 10 Février.

On nous objectera peut-être qu'au Maroc, il existe des fonctionnaires possesseurs de contrats. Nous observerons que ce sont des fonctionnaires métropolitains détachés, que leurs contrats n'ont pas été à proprement parler des contrats, mais des adhésions de leur part à venir exercer leurs fonctions au Maroc pour un certain temps, à des conditions fixées légalement et non débattues. La preuve en est qu'en cas de rupture de ces soi-disant contrats, ils rentrent dans les cadres métropolitains, y ayant bénéficié, malgré leur absence, du temps passé au Maroc, pour l'avancement et la retraite. Nous dirons que leurs soi-disant contrats ne sont que la référence à la Convention Franco-Marocaine du 1^{er} Octobre 1913, modifiée par avenant du 5-7-20, voulant que l'agent s'engage à rester cinq ans au minimum, le Gouvernement Marocain s'engageant à le garder, pendant ce temps minimum, s'il donne satisfaction

(Trib. Rabar, 28-4-27) ; que, en cas de rupture, le rappel doit être fait néanmoins par l'Administration métropolitaine, sur avis du Protectorat, ce qui montre qu'il y a autre chose qu'un contrat, et que les tribunaux ne se reconnaissent pas « le droit de juger de la valeur des motifs du renvoi, mais seulement de voir s'il s'est produit dans des conditions légales », ce qui montre encore que ce ne sont pas de véritables contrats. (Trib. Rabat ci-dessus).

Or il n'existe rien de tel dans les contrats des Directeur Général ou Caissier Général. Ce sont bel et bien des conventions de droit privé, en double exemplaire et signées pour accord par les deux parties. Leur rupture relèverait des tribunaux judiciaires ; l'existence d'un dédit qui y est inscrit en cas de rupture avant le temps fixé, en est encore une preuve.

Ajoutons que ce contrat à temps est obligatoirement remplacé et l'a été, en fait, à l'expiration de la première période prévue, pour le Directeur Général, comme pour le Caissier Général. Pour des fonctionnaires, la nomination, une fois faite, est valable jusqu'à abrogation, et si il était un contrat annexe, point ne serait besoin de le renouveler, dans les mêmes termes, périodiquement.

On nous objectera, sans doute, pourquoi alors ces arrêtés viziriels ?

Il fallait bien accréditer le Directeur Général. Cet arrêté viziriel n'est en quelque sorte que la procuration officielle des pouvoirs d'action nécessaires, donnée au Directeur Général, l'équivalent de la désignation du gérant d'une Société par les statuts, alors que ce gérant a reçu, par ailleurs, un contrat d'embauche des sociétaires. Il n'est pas, selon nous, collocatif d'une fonction, l'emploi ayant été octroyé par le contrat précédemment signé, mais une habilitation aux yeux du public, une constitution de fondé de pouvoir, que l'on publie. La preuve, le contrat a été renouvelé sans qu'il soit besoin de renouveler l'arrêté viziriel. Si l'arrêté avait été collocatif de fonction, il n'était pas nécessaire de renouveler le contrat, le poste restant au titulaire jusqu'à abrogation.

N'avons-nous pas vu, d'ailleurs, dans ce genre d'idées, des

Directeurs de théâtres nommés par décrets en France, sans qu'on puisse en dire qu'ils sont des fonctionnaires ?

La qualité du Caissier Général est, par contre, plus complexe.

Pourquoi un arrêté de nomination ? Il ne peut être question ici d'accréditer le comptable aux yeux du public. En aucun cas, cette publicité n'est demandée à une Société privée. Il y a autre chose donc.

Par ailleurs, il nous faut remarquer :

1° Que l'arrêté de nomination est pris sur la proposition du Directeur des Finances sans qu'il soit parlé d'une intervention quelconque du Directeur Général de l'Office ; 2° Qu'il y a néanmoins un contrat entre cet agent et l'Office, signé par le Directeur Général et non par le Directeur des Finances.

Il serait sensé d'en conclure que nous sommes en présence de deux actes différents : une Convention de droit privé et un acte de puissance publique du gouvernement, qui en fait son agent. Les parties en cause ne sont pas les mêmes et l'existence des deux actes, en même temps, ne peut s'expliquer autrement, surtout si l'on songe que le premier est l'objet de renouvellements périodiques et fait pour un temps limité. Nous devrions conclure par suite qu'il y a dans la personne du Caissier Général deux personnes en une seule : un être contracté par l'Office et qui n'a rien à voir, de ce chef, avec l'Etat d'une part, un autre nommé par l'Etat, d'autre part. Il est caissier de l'Office et agent comptable de l'Etat tout à la fois. Les deux actes ne sont pas incompatibles. L'on concevrait même à la rigueur que les deux fonctions soient dévolues à deux personnes différentes, l'une, chef de la comptabilité et caissier de l'Office en tant qu'Office, l'autre, manieur de fonds ou tout au moins en surveillant le maniement au nom de l'Etat.

Il a été fixé pourtant, à l'occasion d'un fait particulier (élection au 3^e collège) que ce Caissier Général n'était pas fonctionnaire, ni même agent salarié par l'Etat ou un Etablissement public. Cela a été fixé par l'Administration elle-même et cette assertion s'est trouvée confirmée par le silence des autorités judiciaires, chargées d'opérer le contrôle des capacités d'éligibilité des candidats. La question ayant été posée réellement par le groupe qui patronnait le Caissier Général, au service de

législation du Protectorat, il ne s'agit point là d'une inadvertance.

Malgré cette réponse nous ne saurions pas moins maintenir notre opinion qui semble contradictoire, que ce Caissier Général est, pour partie, agent de l'Etat.

Quelles conséquences faut-il tirer de cette constatation à première vue antinomique ?

Il y a certainement là une influence ou un rôle administratif. Ne faut-il pas y voir l'idée que les intérêts pécuniaires de l'Etat sont en jeu et la règle qu'aucun denier de l'Etat ne peut être manié que par des agents placés sous l'autorité du Ministre des Finances. Allant plus loin, ne faut-il pas dire que, dès lors que le comptable répond à cette règle, il y a deniers publics et que, par suite, l'organisme que nous étudions est un Etablissement public ?

Le fait semble devoir plaider, il faut le reconnaître, très fortement en faveur de la notion d'Etablissement public.

Pourtant, nous devons noter en sens contraire, outre le fait signalé par cette candidature au 3^e collège, que le Caissier Général n'est pas le seul comptable de l'Office. Or, aucun comptable matière, aucun autre manieur de fonds n'est accrédité par l'Etat. Dira-t-on qu'il suffit d'un seul responsable de ses sous-ordres ? Encore faudrait-il, sans doute, qu'il ait le soin de les choisir pour en être responsable. Or, ils sont recrutés par le Directeur Général sans même son avis. On ne peut guère, en conséquence, l'assimiler à un chef des comptables responsable pour eux.

Ce qui paraît plus étonnant encore, c'est que lorsque l'on examine au fond les pouvoirs de ce comptable, on doit constater qu'ils sont en fait inexistants. Il agit, conformément aux ordres du Directeur Général et paye, selon l'état de sa caisse, sur les indications données par ce Directeur, au vu des titres établis par lui.

Il peut, il est vrai, avant l'arrêté de ses comptes, recevoir des injonctions du Gouvernement. Nous poserons seulement la question de savoir ce que fera ce Caissier, le jour où il recevrait ces injonctions, ayant des ordres non concordants de l'Office, qui, ne l'oublions pas, en vertu d'un dahir et non

plus d'un simple arrêté viziriel, s'administre seul. Il y a là une antinomie de termes, dont nous devons rechercher l'explication et que nous devons en tous cas relever.

Nous ne croyons pas qu'il faille conclure que nous ayons affaire à des ressources publiques, ce qui trancherait la question ?

La double personnalité du Caissier Général nous paraît devoir être la seule explication plausible.

Il est à remarquer, en effet, que les caisses de l'Office contiennent, en cours d'année, des fonds qui sont des fonds d'Etat et non plus des fonds de l'Office, personne distincte. L'Etat ne demande pas, en effet, à l'Office le versement global en fin d'année des bénéfices effectués. Sur sa demande, l'Office, par son Conseil et son Directeur Général, fixe, en effet, en cours d'année, qu'à telle époque, tels fonds seront disponibles et pourront être versés à l'Etat. Ce sont en quelque sorte des dividendes intérimaires par provision, comme il est fait dans les sociétés privées, voir des sommes distribuables laissées en dépôt. Or, ces dividendes intérimaires sur lesquels l'Etat doit pouvoir compter, ne lui sont pas effectivement versés à l'époque indiquée ; il ne les prélève qu'au fur et à mesure de ses besoins de trésorerie. Il se trouve en fait que ces sommes distribuables sont en droit acquises à l'Etat, ou même sa propriété, et qu'il doit bien en comptabiliser les sommes.

N'est-ce point une raison suffisante pour que le comptable de l'Office soit en même temps comptable de l'Etat ? Il ne semble pas pouvoir y avoir de doute.

Si la raison en avait été que les deniers de l'Office étaient deniers publics sans discrimination, nous ne comprendrions pas l'existence d'un contrat concomitant avec l'arrêté viziriel, contrat à temps résiliable avec dédit, puisque cet agent dépendrait pour sa nomination de cet arrêté et cela sans intervention du Directeur de l'Office.

Et cela nous explique, en outre, que, seul, il soit comptable de l'Etat, qu'il ne soit pas parlé de comptabilité matière, que les autres comptables ne dépendent pas directement de lui, qu'il doive agir conformément aux ordres du Directeur Général pour les paiements et recettes « suivant l'état de sa caisse », sa caisse

devant évidemment tenir compte des engagements de versement à l'Etat. Si tout était denier public, cette phrase équivaldrait à dire l'absurdité qu'il payera suivant qu'il a de l'argent ou non en caisse ; nous ne pouvons y croire.

Cela nous permet enfin de comprendre les injonctions possibles du Gouvernement qui ne viennent plus contrecarrer l'idée affirmée, par ailleurs, par le dahir que l'Office s'administre seul, au point de vue financier.

Cela enfin nous explique la décision juridiquement inadmissible sans cela, qui déclarait le Caissier Général éligible au 3^e collège. Le dahir sur le 3^e collège fixait, en effet, que sont inéligibles : « les fonctionnaires, agents et salariés, recevant un traitement annuel ou des émoluments publics », mais ajoutant « ne sont pas considérés comme fonctionnaires les personnes qui, appartenant aux professions libérales, reçoivent, tout en les exerçant, des indemnités de l'Etat pour des services déterminés. » Si les deniers de l'Office ne sont pas deniers publics, dès lors le Caissier général ne rentre plus dans la première catégorie. Par ailleurs, son rôle, gratuit d'ailleurs vis-à-vis de l'Etat, ne le fait rentrer que dans le deuxième alinéa qui excepte ceux qui rendent service à l'Etat en accessoire d'une profession habituelle.

Nous avons dû ici sortir du domaine de la discussion purement théorique, pour entrer dans le domaine des faits, malgré notre désir de réserver l'étude des faits pour un chapitre spécial. Il était indispensable de le faire, puisque ces faits venaient par la précision qu'ils avaient apportée, après coup, au texte de la loi, nous donner des conclusions inverses de celles auxquelles on était en droit de s'attendre. Ils ont ajouté en quelque sorte quelque chose et nous ne pouvions pas ne pas en tenir compte d'autant qu'ils émanaient de l'Administration elle-même. d'un avis du service de législation, créateur de ce dahir et de son arrêté viziriel, et que le silence de la justice les avaient *implicitement confirmés*.

L'affirmation que l'Office des Phosphates n'est pas un établissement public a donc déjà été donnée, en fait, à l'occasion de cette candidature du Caissier Général au 3^e collège.

Théoriquement nous croyons devoir aboutir à la même conclusion.

L'Office n'ayant pas un personnel administratif et n'étant pas entretenu sur des ressources publiques, n'étant pas, par là, une organisation administrative, son activité ne pouvant pas être considérée comme un service rendu au public et pour la satisfaction d'un de ses besoins, et ne présentant pas le caractère de nécessité, habituelle aux services publics, n'est pas pour toutes ces raisons, un service public.

L'Etablissement public étant, par ailleurs, un service public aux caractères desquels l'Office ne répond pas, il semble donc que l'Office ne puisse *théoriquement* être considéré comme tel.

Quant aux caractères des Etablissements Publics auxquels l'Office répondait, il nous faut bien constater que ce sont des caractères que nous trouvons à la base de tout organisme industriel, même privé. Toute société a et doit avoir légalement son objet spécialisé dans une certaine mesure par ses statuts. Toute affaire a un caractère technique. Tout organisme vivant a la personnalité morale qui lui est indispensable pour vivre.

Il nous reste donc de cette étude et seulement, que l'Office Chérifien des phosphates est une personne morale de droit public.

Qu'est-ce à dire, nous dira-t-on, est-il admissible qu'une personne de droit public soit créée pour faire autre chose qu'un service public ? Toute entreprise, faite par une telle personne, ne doit-elle pas le devenir par là même ?

La jurisprudence, nous le verrons, nous répondra mieux qu'aucun raisonnement. Mais nous pourrions faire remarquer déjà que le but du législateur de créer un organisme d'un ordre nouveau, à formule industrielle, est formel. « Autant, nous dit le rapporteur du budget sur cette question, l'idée moderne et juste qui cherche à créer non plus un monopole d'Etat, mais une véritable industrie d'Etat, outillée comme une industrie privée, dirigée comme elle, paraît répondre aux nécessités d'un avenir prochain. » Le but de rentrer dans les formules de droit

privé est indéniable et l'on peut se demander jusqu'à quel point un Etablissement public, en principe en tutelle administrative, eût pu y satisfaire.

Constatons enfin que l'Etat et les Groupements territoriaux, personnes morales publiques par excellence, ont bien à côté de leur activité, de ce chef, une activité d'ordre privé relativement à leur domaine. Pourquoi, si, dans l'idée de domanialité, on admet qu'on parle de droit privé, ne pourrait-on en admettre tout autant dans l'activité d'une personne publique, activité qui soit privée. En un mot, pourquoi ne pas concevoir un organe de droit public chargé d'un service privé.

Le seul point qui nous reste est l'ennui de constater, dès lors, que cette personne de droit public ne rentre dans aucune des catégories précédemment prévues.

Ce n'est pas là une objection. La formule est nouvelle ; le législateur n'a cessé de répéter : je veux faire du nouveau. Il ne saurait être étonnant et il paraît normal que ce nouveau qu'il proclame, ne rentre pas dans les catégories anciennes.

Invoquera-t-on des similaires : la Sarre, l'azote. Constatons que s'ils sont eux, établissements publics, le législateur a pris soin, à chaque fois, de le préciser et de les doter en quelque sorte de ce caractère par son texte. Nous n'invoquerons pas l'argument *a contrario* qui, peut-être, peut sembler valable. Nous dirons qu'ils sont similaires et pas semblables. Le plus gros aveu en est qu'ils sont sous « l'autorité du Ministre ». Ceci en résume le caractère. L'Office des phosphates ne connaît d'autorité, suivant les textes, qu'en lui-même.

L'Etat commande, certes, mais non pas par voie d'autorité directe, mais par les Membres du Conseil d'Administration délégués, comme le ferait un actionnaire.



CHAPITRE IV

Caractères de droit public de l'O C. P. Etude jurisprudentielle

SOMMAIRE : *Confirmation par la jurisprudence des assertions précédentes. — La création légale empêchant le caractère d'Etablissement d'utilité publique. — L'Etablissement public, partie intégrante de l'organisation administrative du pays. — Service public : service d'ordre supérieur, caractérisé par le besoin du public, rendu à la population, d'une façon régulière et continue, par une organisation publique. — La dotation et les arrêtés de nomination n'entraînant pas forcément la notion de service public. — L'évolution jurisprudentielle amenant pour dernier stade à la conception d'une personne de droit public n'ayant plus que des manifestations de droit privé. — L'existence de ce terme d'évolution. — L'Office sorte de service privé.*

L'étude doctrinale et théorique, dont nous avons rejeté à dessein autant qu'il nous était possible, les spéculations non subjectives, nous a donc amené à conclure que nous devons être en présence d'un établissement innomé, en l'espèce de l'Office des Phosphates.

L'étude jurisprudentielle vient, nous allons le voir, appuyer notre théorie et comme nous le verrons aux chapitres suivants, les faits de la vie de l'Office nous confirmeront encore que nous sommes loin des conceptions normales d'activité des personnes de droit public et très proches, au contraire, des manifestations de droit privé, d'organes privés.

Il nous appartient, pour nous en rendre compte, de reprendre les diverses assertions précédentes, qui ont servi de bases

à notre conclusion et de voir si nous pouvons les appuyer sur quelques arrêts ou jugements qui en confirment la véracité ou tout au moins, en laissent prévoir la possibilité.

Que l'Office des Phosphates ne soit pas une circonscription territoriale, ne se discute pas, c'est évident. Il n'y a pas de circonscription, donc pas groupement territorial,

Que l'Office ne soit pas un établissement d'utilité publique, du fait de sa création par la loi, nous semble normal. Citons, pourtant, pour en avoir l'appui de la jurisprudence, les conclusions de Romieu à l'occasion de l'arrêt du Conseil d'Etat, Caisse des Ecoles C. E. 22 Mai 1903 :

« de même que la condition essentielle pour qu'il y ait établissement d'utilité publique est que la création en appartienne à l'initiative privée, de même, la condition essentielle pour qu'il y ait « établissement public est que la création appartienne à l'initiative de l'Etat. »

Comme il y a, pour l'Office, création par la loi, il manque la condition essentielle de l'établissement d'utilité publique. N'en concluons pas qu'il y a Etablissement public, l'existence d'une condition essentielle étant une preuve négative seulement ; tous les services administratifs sont l'œuvre de la loi qui en a fixé les cadres, cela ne veut pas dire qu'ils soient des Etablissements publics.

Retenons-en, pourtant, que l'Office, en remplissant la condition, pourrait en être un et voyons si cette jurisprudence nous définit les caractères de ces Etablissements, conformément à notre étude théorique, et donc, que l'Office n'y répond pas, du fait de notre exposé précédent.

Il ne nous paraît pas utile de chercher plus avant des arrêts confirmant le caractère de la personnalité civile ou le caractère « technique et spécial » de tout établissement public. Ces deux points appartenant à l'Office des Phosphates et n'étant pas discutés par nous.

Ce n'est que sur les points, où nous prétendons que l'Office ne répond pas aux caractères énoncés, que nous devons prou-

ver, par la jurisprudence, que les Etablissements publics doivent posséder ces caractères.

Que l'Etablissement public doive être un service public n'a jamais, croyons-nous, été contesté. C'est l'essence même de cet établissement d'être un service public, détaché de la personne administrative normale, mais suivant l'expression courante « partie intégrante pourtant de l'organisation administrative du pays. » (Dalloz, Rép. Gén.). C'est sa définition même. Nous en citerons, pour preuve, le fait que l'arrêt Feutry a pu fixer la compétence de la juridiction administrative pour les Etablissements publics avec les conclusions suivantes de M. Teissier, rapporteur :

« Cette compétence force à se tenir à une notion très étroite
« de l'établissement public, à le considérer *comme un des*
« *démembrements de l'Etat, une des émanations de la puissance*
« *publique*, comme un des organes préposés par l'Etat à l'exé-
« cution *d'un service public*. En élargissant la notion, ajoutez-
« t-il plus loin, la théorie perdrait toute base juridique. »

Ces termes sont encore rappelés dans l'arrêt Pichot (C. E. 21 Juin 1913, conclusions Blum), déniait l'existence du service public et de la notion d'Etablissement public, pour un Asile dont pourtant l'administrateur chef était nommé par le ministre et le règlement intérieur approuvé par le Ministre, dont, enfin, les comptes étaient soumis à la Cour des Comptes. Cet arrêt a d'ailleurs été confirmé par le Tribunal des Conflits. Nous en noterons que le fait d'avoir été l'objet d'un règlement officiel n'est pas suffisant pour faire conclure à l'Etablissement public, outre à la qualité de service public de ce genre d'établissement, et la conclusion d'Hauriou, qu'en cas de doute il faut trancher par la négative.

Or un service public, avons-nous dit, se caractérise par le besoin du public et le but d'ordre supérieur. Des arrêts affirmant que tels services douteux sont bien services publics nous rappellent formellement cette idée : « l'arrêt Théron (C. E. 4-3-1910)
« considérant qu'en traitant dans les conditions ci-dessus rap-
« pelées, la ville de Montpellier a agi en vue de *l'hygiène et de*

« *la santé de la population* et a eu dès lors pour but d'assurer
« un service public. L'arrêt Moulins Brestois (C. E. 29-5-1925),
« considérant que le commerce des céréales et des farines a été
« transformé dans *l'intérêt de l'alimentation de l'armée et de la*
« *population civile* en un véritable service public. »

De même, les arrêts Lefebvre-Utile (C. E. 6-11-1925) et Perret (28-12-23) reprenant les mêmes termes. Citons encore pour la reconstruction des régions envahies l'arrêt Triller (C. E. 7-1-27).

La Cour de Cassation n'est pas moins nette que le Conseil d'Etat.

Commission des charbons en Algérie, Cass., 16-6-1926 :

« Attendu que la Commission de répartition des charbons
« constitué par un acte Administratif en vue de répondre à *des*
« *besoins d'utilité générale et de sécurité publique*, a bien reçu
« par là le caractère de Service public ».

On ne saurait être plus net pour affirmer que le service public est caractérisé par le service rendu à la population. Et ce service rendu à la population ne semble pas pouvoir consister dans le simple fait de correspondre à une utilité générale C. E. Monségur *a contrario* (C. E. 10-6-1921).

« Il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait travaux publics,
« qu'il y ait Service public, il suffit qu'il y ait affectation à
« l'utilité générale » ce qui semble bien vouloir dire qu'il y a plus, pour le service public.

— Ce service rendu à la population enfin, ne semble pas pouvoir être d'ordre purement économique : et cela seulement :

« Le pouvoir des communes de créer des régies d'ordre industriel n'est possible que lorsque cette régie doit « correspondre à la satisfaction d'un besoin public à un certain but
« de police générale, le terme police étant considéré dans un
« sens large, et *non dans un but économique* » (conclusions Teyssier, chambre syndicale des établissements de bains de Paris, C. E., 2-2-1906).

« L'installation de cet établissement, dit l'arrêt, ne constitue qu'une amélioration apportée dans le fonctionnement du
« service public et général de l'Hygiène ». Et l'arrêt expose

bien qu'il n'y a pas but économique en rappelant les conditions d'exploitation gratuite, entreprise indispensable à la vie sociale d'une ville.

Les arrêts sont nombreux en la matière et le critérium est partout le service nécessaire à rendre à la population.

— On nous objectera peut-être qu'avec le nouveau décret sur les régies municipales il ne doit plus en être de même. Mais remarquons que si il faut aux communes pour ce faire une autorisation du Préfet ou du ministre et que si il a fallu un décret pour les y autoriser d'une façon générale, cela confirme encore, qu'en principe, ce genre d'exploitation ne rentre pas dans l'acceptation de service public. Car s'il s'était agi de services publics il nous semble bien évident qu'une intervention légale n'était pas nécessaire, les communes pouvant, et devant même, assurer les services publics, de plein droit. Or, ce n'est pas du droit de faire une exploitation d'ordre économique dont nous nous occupons ici mais seulement de son caractère intrinsèque de service public ou non.

— Le service public avons-nous dit par ailleurs, est un service qui doit être obligatoirement régulier et continu :

Citons les conclusions Heibronner C. E. 18-7-1913, syndicat national des chemins de fer :

« Le service public concédé reste service public, la concession n'est qu'un mode de gestion ; la base reste. » Conséquences : « il s'agit de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général, besoin assez impérieux pour légitimer l'emploi de procédés juridiques de droit public. »

Citons l'arrêt Gheusi pour la partie qui a fait conclure le Conseil d'Etat à sa compétence :

« Il résulte de l'ensemble de ces dispositions (gratuité des locaux, subvention annuelle, retrait d'autorisation par les Beaux Arts), destinées à assurer dans un intérêt général la qualité artistique et la continuité de l'exploitation que le contrat présente le caractère d'un contrat de concession de service public ».

Rappelons encore les premiers mots de l'arrêt Lefebvre Utile déjà cité :

« Considérant que sous l'empire des nécessités... ».

Le caractère de nécessité est donc bien lui aussi comme le précédent, affirmé par la jurisprudence.

— Le Service public est enfin un service assuré par une organisation publique, ou pour mieux dire non pas seulement par un organisme créé par la loi, les établissements d'utilité publique le sont bien dans une certaine mesure, mais par un organisme incorporé en quelque sorte à l'Administration publique, ayant les caractères d'une Administration et participant plus ou moins de leurs droits.

Nous ne reviendrons pas pour le montrer sur les termes généraux, mais frappants, de l'arrêt Feutry déjà cité. Nous invoquerons ceux plus précis dans le détail de l'arrêt Pierret (C. E., 28-12-1923) : « meuniers *véritables préposés* de l'Etat » et concluant au « véritable service public » les arrêts Triller, Lefebvre et Moulins Brestoises déjà cités :

« en tant que fonctionnant sous le contrôle et sous l'*autorité de l'Etat* en un service d'intérêt général et de défense nationale présentant au plus haut degré le caractère de service public et *dirigé par l'Etat* dans des conditions entièrement différentes de celles où se seraient trouvés un commerçant ou un industriel ordinaire ».

Enfin, l'arrêt de la Cour de Cassation cette fois, *Pierre* (18-1-1895) au temps où les chemins de fer de l'Etat n'étaient pas encore érigés en Etablissement public disant formellement que cette exploitation doit être traitée comme une *Administration publique* sur tous les points où les lois et décrets qui la régissent n'imposent pas une autre solution.

— Telle est l'affirmation générale de ce que doit être, et tout à la fois, de ce qu'est un service public. La définition théorique que nous avons donnée est donc bien confirmée.

— La réponse en ce qui concerne l'Office des Phosphates a été donnée. Il ne saurait, étant donné ces caractères, être considéré service public et partant donc Etablissement public.

— La double assertion que nous avons donnée par ailleurs, que l'existence de la dotation ou l'arrêté de nomination du Directeur Général n'entraînait pas la qualité d'organe d'administration, peut également s'appuyer sur un certain nombre d'arrêts qui viendront en confirmer le bien-fondé.

— En 1901, la Cour de Cassation n'a-t-elle pas jugé que le Théâtre de l'Opéra-Comique était une entreprise privée, l'exploitation d'un théâtre étant une exploitation privée et fixé que :

« les subventions accordées annuellement par l'Etat ne sauraient en changer le caractère et la transformer en service public » (Cass., 12-6-1901).

L'argument ne paraît-il pas plus fort encore quand cette subvention est une et faite une fois pour toutes, et lorsqu'il s'agit d'une subvention remboursable qui n'est, en fait, qu'un prêt ou mieux un placement.

L'existence de la dotation ne nous paraît donc guère déterminante après ce que nous en avons déjà dit et cette affirmation complémentaire de la jurisprudence.

— L'arrêté de nomination n'est pas plus convaincant pour nous faire conclure à la notion de l'Office, organe administratif.

Écoutons plutôt M. Rivet dans ses conclusions pour l'affaire Lafrégeyre :

« Dès l'instant qu'une Administration entreprend l'exploitation d'un service industriel ou commercial en se bornant à une imitation aussi complète que possible de la gestion privée... que lesdits services fonctionnent dans les mêmes conditions que s'ils étaient dirigés par un particulier... » ce qui est bien le cas de l'Office remarquons-le, mis à part le fait qu'il n'est pas une administration,

« l'ensemble des contestations qui peuvent naître de la marche de ce service — que ces contestations dressent en face de la personne publique l'agent qui assure le fonctionnement de la machine, l'usager qui en bénéficie — ... doit être dévolu en bloc à l'autorité judiciaire...

« il faut que la personne publique se trouve vis-à-vis de ses agents et ouvriers, *abstraction faite de la question sans impor-*

« *tance décisive de la forme matérielle dont elle aura pu par*
« *acte unilatéral, arrêté ou autre, s'attacher leurs services, dans*
« *la même situation que se trouverait un industriel ordinaire*
« *vis-à-vis du personnel recruté pour son exploitation* ».

Ainsi donc quand une Administration exploite suivant une formule commerciale privée, l'existence d'un acte unilatéral de nomination n'emporte pas que l'agent qui en a fait l'objet soit traité comme un fonctionnaire.

Comme on pourrait éventuellement nous dire que cet arrêt ne semble viser qu'une question de compétence et vouloir signifier simplement que, dans un tel cas, un fonctionnaire peut relever de l'autorité judiciaire, nous précisons le point en reprenant à nouveau l'arrêt Gheusi déjà cité.

Cet arrêt reprend en le contredisant il est vrai, l'arrêt de la cour de Cassation sur l'Opéra-Comique. Disons d'ailleurs, que s'il aboutit à une conclusion inverse sur la nature de ce théâtre comme service public, ce n'est pas en déniaut l'argument de la cour de Cassation quant aux subventions dont nous nous sommes servi, mais en s'appuyant sur d'autres considérations qui sont l'intérêt général de la qualité artistique et la nécessité de la continuité d'une part, la dépendance directe de l'Administration, d'autre part, règlements, tarifs...

Sur le point qui nous occupe ici, il est par contre bien formel :

« L'arrêté ministériel appelant le sieur G... et le sieur L...,
« à la direction du théâtre national de l'Opéra-Comique, a été
« pris au vu de l'acceptation par eux, des clauses et conditions
« contenues dans un cahier des charges en date du même jour ;
« bien qu'il revête l'apparence d'un acte de nomination le dit
« arrêté n'a eu ni pour but, ni pour effet, de conférer à ceux
« qu'il visait la qualité de fonctionnaire. Il ne constitue, en
« réalité, que l'acceptation définitive donnée par l'Etat, sous
« une forme particulière, à la convention précitée et c'est uni-
« quement d'après les conditions de celles-ci que doivent être
« déterminés les droits et obligations de l'Etat et des direc-
« teurs... » C. E., 27-7-23.

Le fait de l'intervention d'un arrêté de nomination, en pré-

sence d'un autre contrat, ne crée donc pas forcément le fonctionnaire.

Et notons que pourtant il s'agissait-là d'un contrat de concession de service public en quelque sorte, ou tout au moins assimilé à eux par le Conseil d'Etat, et du caractère quasi-Administratif duquel on eut pu sans doute tirer un argument d'hésitation supplémentaire. Dans le cas de l'Office des Phosphates et de son Directeur Général où nous n'avons affaire qu'à un simple contrat de louage de services, l'affirmation du Conseil d'Etat nous paraît prendre encore plus de valeur.

Nous croyons donc que nous avons pu à bon droit mettre en avant l'idée que le Directeur Général de l'Office n'était pas fonctionnaire et ne rentrait pas au nombre de ces Directeurs Généraux de l'Administration Marocaine dont, par ailleurs en fait, comme nous le verrons, il ne suit pas le sort.

La jurisprudence nous a permis en un mot de considérer, comme nous l'avons vu déjà du point de vue purement théorique, que l'Office des Phosphates n'est ni service public ni l'un de ces établissements publics démembrement en quelque sorte ou partie intégrante de l'Administration au but général duquel ils répondent.

Mais qu'est alors cet Office des Phosphates ?

Peut-il être cette personne de droit public chargé d'un service d'ordre privé que nous envisageons en fin de notre dernier chapitre.

Un organisme de droit public peut-il faire œuvre d'activité purement privée sans que ce caractère aboutisse à l'idée de service public ? Peut-on tirer de l'évolution jurisprudentielle l'idée que l'état a pu agir en l'espèce comme s'il agissait à titre privé ?

— L'Etat peut avoir une activité d'ordre privé qui ne ressort pas du Service public. —

Nous n'invoquerons pas l'exploitation de son domaine privé ainsi considéré tant que ne s'y interpose pas un service public (eaux et forêts par exemple). On nous objecterait que ce sont

en général des actes isolés, baux pour la plupart, qu'on ne peut traiter de véritable activité.

C'est dans l'évolution jurisprudentielle de ces derniers trente ans que nous croyons devoir trouver la véritable tendance à donner à l'Etat outre son action gouvernementale, dont nous n'avons pas à parler ici, outre une activité administrative purement d'ordre public, une action mixte d'ordre public et privé tout à la fois, pour en arriver à l'action purement privée, cette dernière toute récente, qui doit être, selon nous, le terme fatal de cette évolution, qui manquait encore et est à l'heure actuelle à peine dégagée.

C'est l'histoire de la compétence administrative qui doit nous le montrer. Cette compétence n'est-elle pas fonction en quelque sorte du degré du caractère public de la manifestation en cause.

Nous ne remonterons pas, pour cette étude rapide, à la vieille théorie des actes de gestion par rapport aux actes d'autorité, qui fut celle en vigueur sous la haute autorité de Laferrière, jusqu'à la fin du siècle dernier. Cette théorie est périmée d'une part, d'autre part, elle équivaut à dire, non pas qu'il y a des actes de service privé, mais seulement des actes de service public qui peuvent être similaires à des actes privés et qu'il y a lieu de traiter comme tels.

C'est une précision supplémentaire que nous voulons trouver dans la jurisprudence, c'est la notion d'une possibilité de vie privée, d'activité privée complète de l'Administration ou de l'Etat.

— La grande théorie de Laferrière avait été annihilée par un premier arrêt Blanco (Conf., 8-2-1873), puis par une série d'arrêts dont Terrier (6-2-1903) et l'arrêt Thérond, déjà cité ne sont que des exemples. Jusqu'en 1912, l'existence de la notion de service public entraîne automatiquement pour l'acte ou le fait litigieux la compétence Administrative. Le critérium est d'une netteté absolue.

« considérant que la Ville de Montpellier a eu dès lors pour
« but d'assurer un service public qu'ainsi les difficultés pouvant
« résulter de la non-exécution ou de la mauvaise exécution de
« ce service, sont, à défaut de texte en attribuant la compétence

« à une autre juridiction de la compétence du Conseil d'Etat » (Thérond).

Le critérium est simple. Il y a un domaine d'activité administrative d'ordre public pour l'Etat, qui est le domaine de ses services publics et ce qu'ils font.

En 1912, le Conseil d'Etat, en se déclarant incompétent à l'occasion d'un litige relatif à un achat de pavés fait pourtant par une ville et pour sa voirie, pour la raison que cet achat ne concernait pas directement le fonctionnement dudit service, (Société des Granits Porphyroïdiques des Vosges) fit une brèche importante à cette théorie très absolue. Comme le fait remarquer Berthélémy « il était trop absolu que l'achat d'une boîte de plumes ou d'une bouteille d'encre, actes normaux de vie privée deviennent du fait de leur destination, à une école communale, service public, un acte d'ordre public dépendant de la juridiction d'ordre public ».

Désormais, pour que l'acte en dépende il faudra qu'il soit non seulement l'œuvre d'un service public mais encore que cet acte ait été accompli dans des conditions exorbitantes du droit commun. Sinon, ils seront du ressort des tribunaux ordinaires de droit commun. C'est ce que l'on a appelé la théorie de la « gestion privée » (C. E. 29-5-1925) arrêt Décatoire et Moulins Brestois, note Leblanc).

On arrive ainsi à distinguer deux sortes de services publics : les services publics proprement dits en quelque sorte ; liés à l'idée de puissance publique, qui agissent normalement comme des services publics avec des règles exorbitantes du droit privé, que seul l'Etat ou une Administration publique peuvent assumer : justice, défense nationale... par exemple. D'autre part, les services publics qui théoriquement pourraient être assumés par des entreprises privées et dont l'Etat a fait de véritables administrations, des services publics, voire des établissements publics : les P. T. T. par exemple. Les premiers, sauf lois spéciales ressortent en principe de la juridiction Administrative, les deuxièmes au contraire, n'appartiendront à la juridiction administrative qu'autant que l'acte en question sera influencé ou « teinté » en quelque sorte par le service public en vue duquel il est conclu » (Conclusions Blum, C. E. 31-7-1912).

La situation ne saurait mieux être dépeinte d'ailleurs, que par les conclusions Rivet dans l'arrêt Société Générale d'Armement (C. E. 23-12-1921).

« Les personnes morales, lorsqu'elles contractent en vue de
« la création ou de l'exécution d'un service public, ont toujours
« en vue l'intérêt général ; cet intérêt général plus ou moins
« accentué est plus ou moins impératif mais existe toujours.
« S'ensuit-il que tout contrat intervenu à cette fin soit de la
« compétence administrative ? en aucune façon. Ce que l'on
« veut dire, c'est que l'intérêt général comporte souvent des
« exigences particulières d'où résultera l'élaboration de clauses
« exorbitantes du droit commun excluant la juridiction civile ;
« mais si on a pu s'en dispenser, la judiciaire le sera ».

On ne peut dire, semble-t-il, plus nettement que les services publics ou pour mieux dire les personnes morales de droit public peuvent avoir pour partie des manifestations de droit privé, en procédant à l'exécution des services publics.

— Il semble qu'il n'y ait plus qu'un pas à faire pour admettre que ces personnes morales puissent se livrer à une activité purement privée. N'est-ce point là le terme dernier de la progression que l'on peut constater : si l'on veut, des services publics qui ne feraient jamais que de ces actes d'ordre privé. Mais qu'auront-ils dès lors de services publics, comme caractères, ces services dont toutes les manifestations seraient d'ordre privé. Leur but ? non ; car comme le constate Rivet, ce but pourrait entraîner des manifestations qui ne seraient pas d'ordre privé. Leur continuité nécessaire ? non encore ; car cette nécessité peut comporter des manifestations allant à l'encontre des droits individuels ce qui nous amènerait encore hors du droit privé ; leur organisation Administrative ; non également car cette organisation amènerait encore des conflits d'ordre Administratif.

Il faudrait donc qu'ils n'aient pas un but d'intérêt public, qu'ils ne soient pas nécessaires, qu'ils ne possèdent pas une organisation administrative, qu'ils ne soient plus en somme que des services d'ordre privé.

Or, à quel moment faudra-t-il s'arrêter pour dire : ce n'est plus concevable. Si l'on peut concevoir des activités qui peuvent pour partie ne plus être considérées d'ordre public, on peut

en concevoir ainsi qui auront de moins en moins des manifestations de caractère public jusqu'au terme fatal qui est le point où elles n'en auront plus du tout.

Et dès lors, il faudra bien en arriver à ne plus dédoubler la notion de la personne publique, seulement dans la notion de l'acte accompli, mais encore dans la notion elle-même de l'auteur qui les aura globalement accompli.

C'est là, croyons-nous, le terme logique de cette évolution.

— Est-il possible de franchir ce dernier pas, qui nous amènerait à conclure véritablement que l'Etat peut agir sous une forme privée pour tout ce qui concerne tel genre spécial d'activité nettement déterminée et qu'il nous aura nettement définie comme devant être traité ainsi, sans que le fait que ce soit l'Etat, leur auteur, fasse de ces actes des actes de service public.

Il le semble ; n'en trouvons-nous pas comme une annonce dans un certain nombre d'arrêts qui semblent presque rappeler la thèse ancienne de Laferrière et qui vous affirment qu'il n'y a pas service public pour un service qui n'agit que sous la forme de la gestion privée, qui par ailleurs, semblent devoir admettre que des personnes morales de droit public puissent avoir une activité de ce genre.

Nous ne reviendrons pas sur l'arrêt de 1901 de la cour de Cassation (Opéra-Comique), fixant que l'exploitation d'un théâtre « vu son but est entreprise de droit privé » puisque par ailleurs le Conseil d'Etat s'est attaché à la conclusion inverse ayant trouvé dans le but poursuivi un élément « d'intérêt public » et surtout dans les dispositions annexes des faits susceptibles de le faire considérer ou pour le moins assimiler à un service public concédé.

Nous citerons par contre et pour un théâtre encore, ce qui nous montre bien, l'espèce étant similaire, où doit résider la différence, l'arrêt Ville de Lyon (C. E. 5-12-1906). La Ville de Lyon exploitait elle-même le grand théâtre municipal ; le Conseil d'Etat déclare à son sujet que :

« les faits d'exploitation constituaient l'exercice d'une profession et non l'exécution d'un service public ».

Nous citerons également l'arrêt du Tribunal des Conflits du 22-2-1921, jugeant qu'un service de bac, quoique établi dans une colonie sur une lagune pour relier deux tronçons de voie publique, exploité pourtant par l'Administration elle-même, n'est pas un service public mais un service de transport de caractère privé.

« En ce faisant, nous dit l'arrêt, la colonie exploite dans les « mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ; par suite en « l'absence de texte spécial attribuant la compétence à la juridiction administrative, il n'appartient qu'à l'Autorité judiciaire « de connaître des conséquences dommageables de l'acte « invoqué. »

Et comme dit Gèze, « le bac d'Eloka n'est donc pas un ouvrage public » (Rev. Drt Pub., juillet 1925).

Ainsi donc une Administration peut exercer une profession ; son activité peut être assimilée à celle d'un particulier ; « la Ville de Lyon paiera ainsi la patente.

— Pourquoi dès lors ne pas pouvoir envisager que cet Office des Phosphates, qui ne répond à aucun caractère de service public, ne soit pas tout simplement un organisme chargé spécialement d'exercer pour le compte de l'Etat une profession ?

Evidemment, on nous dira que si cela était, l'Etat pouvait sans doute recourir aux modes de droit privé sans créer une personne morale de droit public.

Le fait de cette création suivant les modes de droit public, n'est pas d'une telle importance, qu'elle doive emporter la solution.

Ecoutons, en effet, le conseiller Rivet dans ses conclusions à l'occasion des assurances maritimes d'Etat créées avec la guerre :

« Le fait que l'intérêt général impératif a pu inspirer la « création de ce service est sans influence au fond sur la question de compétence qui vous est soumise, resté à savoir si « les conditions dans lesquelles a été créé ce service ont imprimé « aux contrats particuliers une marque originelle vous en attribuant la compétence. De si près que nous comparions les « deux situations (gestion d'Etat ou gestion par la compagnie

« privée), il vous est impossible de voir entre elles une différence véritable. Le ministre ici remplace le Directeur. » (Société générale d'armement, C. E. 23-12-1921).

Le mode de création n'est donc pas irréductible dans ses conséquences. La jurisprudence fait, elle-même, l'aveu qu'une Administration ne fait dans certains cas qu'exercer une profession et qu'elle en arrive à ne plus présenter de différence avec les compagnies privées.

Mais, si la chose est admise pour une Administration elle-même, elle doit l'être d'autant plus facilement encore, lorsque, pour ce faire, cette Administration aura fait plus en détachant nettement ce genre d'activité, du reste des autres activités qu'elle assume, en en faisant une personne morale séparée.

Il semble que cela ne puisse faire aucun doute.

Alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué de l'idée de l'Administration ne pouvant faire que des actes de droit public ou traités comme tels à celle de l'Administration pouvant avoir parfois des manifestations de droit privé, pour en arriver enfin à admettre dans des cas isolés il est vrai, l'idée finale de l'Administration ne faisant dans telle catégorie d'activité spéciale, que l'exercice d'une profession, c'est-à-dire rien que des actes de droit privé, il est normal et logique de penser que dans le domaine des faits cette même Administration a pu détacher, au moyen de la personnification par commodité et justement pour mieux satisfaire aux caractères cherchés (les règles générales administratives pouvant être une entrave), de ses services purement administratifs, ceux qui présentaient le caractère de manifestations mixtes, pour en arriver, comme dans le cas de l'Office, à créer des services qui n'auront plus que des manifestations d'ordre privé et se trouveront, par là, être de véritables services privés.

— Cette évolution n'en est d'ailleurs pas encore avec l'Office des Phosphates à son dernier stade, qui est celui où la puissance publique aura abandonné en outre la forme de droit public comme mode de création de cet organisme, pour prendre les formes normales de droit privé.

L'hypothèse n'en est, peut-être, pas si lointaine. Nous avons failli y aller pour la Société Nationale de l'Azote. Nous y sommes au titre II de la loi de Décembre 1926 sur les régies. Elle ressort de l'idée mise en avant par le député Thoumyre qui voit l'Etat actionnaire ou ayant pris des intérêts dans la plupart des grandes sociétés du pays (Projet Sarre, Doc. parl. déjà cité).

Quoi qu'il en soit, il nous appartient donc de conclure que les seuls caractères de droit public de l'Office Chérifien des Phosphates sont ceux afférents au mode de sa création. Personne de droit public créée par la loi. Quelles conséquences peut-il s'ensuivre ?

Nous ne croyons pas qu'il puisse y en avoir sur les manifestations de son fonctionnement. Le mode de création est sans importance au fond, nous a dit Rivet, à l'occasion de l'arrêt Lafrégeyre. C'est également ce qui semble ressortir de ces nombreux arrêts où il est question de services publics copiant les entreprises de vie privée.

Mais il peut sans doute y en avoir du fait, qu'ayant créé ce règlement, l'Etat peut le remanier ; et du fait qu'ayant créé l'Office par la loi, il peut le supprimer de même par la loi.

Il est évident que l'Etat peut changer la formule de l'organisme qu'il a créé ; un actionnaire pourrait certes, le faire également pour sa société ; il est non moins évident qu'il peut édicter la suppression de l'Office, et que pour cette suppression, c'est un acte similaire à celui qui a présidé à la création qui devra être employé.

Mais nous ne croyons qu'il puisse le faire à volonté, sans souci des engagements pris et des marchés conclus ; et nous estimons par ailleurs que les juridictions compétentes dans un tel cas, devront être les juridictions ordinaires et non les tribunaux statuant administrativement.

Car ce n'est pas un service public que l'Office Chérifien des Phosphates.

Il n'en a pas les caractères réaffirmés par la jurisprudence. Il remplit même, au contraire, pleinement « ce but économique »

que les conclusions Teyssier refusent au Service public il fonctionne, au contraire des arrêts Triller, Lefèvre et Moulins Brestois, « *ni* sous l'autorité de l'Etat » *ni* « dans des conditions entièrement différentes de celles où se trouveraient un commerçant ou un industriel ordinaire ».

C'est au contraire une sorte de service privé. Il agit comme tel, nous le verrons plus loin. Son activité justement, suivant les termes de l'arrêt Société Générale d'Armement, « ne permet pas de voir entre les deux situations (gestion de l'Office et gestion par une Compagnie privée) une différence véritable ».

Créé pour exploiter « dans les conditions d'un industriel ordinaire », ses manifestations n'ont pas pu faire l'objet de clauses exorbitantes du droit privé et sont en conséquence et suivant une jurisprudence constante, du ressort des juges de droit privé. Ses faits d'exploitation constituent bien enfin, comme le fameux théâtre de la Ville de Lyon : « l'exercice d'une profession et non l'exécution d'un service public. »

C'est une sorte de service privé. Car la loi qui l'a créé, n'est pas une véritable loi ; l'on doit y distinguer deux choses : la création de la personnalité morale, acte de droit public, l'élaboration, d'autre part, des statuts qui ne sont qu'un acte d'administration et de gestion ; et de gestion privée. Dès qu'il ne s'agit plus, en effet, d'organiser un service public dès qu'il s'agit, au contraire, de fixer une organisation de forme privée, à but privé et qui se refuse à l'idée de service public incompatible, il semble difficile de parler d'acte public pour ce faire. On doit être amené plutôt à y voir seulement un acte en forme d'acte de droit public. La forme seule s'y trouve et non le fond. Or, nous l'avons vu, la forme matérielle peut n'être pas parfois considérée comme ayant une importance décisive en cette matière.

C'est une sorte de service privé car la personnalité de l'auteur d'un acte ne peut influencer sur la nature intrinsèque de cet acte : cet acte doit se définir par son but. Reprenant la conception de M. Thoumyre, lorsque l'Etat aurait acquis la majorité des actions d'une Société privée et imposerait de ce fait sa volonté, toute décision, quoique prise par lui, Etat, n'en serait pas moins acte privé. Or nous sommes dans une situation ana-

loguè. N'oublions pas la déclaration formelle du député Piètri, auteur de l'acte constituant l'Office, à la Chambre, et qui en dit : sorte de société dont toutes les actions seraient à l'Etat.

C'est une sorte de service privé enfin, car l'Etat n'a fait en réalité qu'un acte de gestion de patrimoine, et qu'un tel acte est un acte de droit privé.

Et dès lors cet acte ne peut être changé par lui que dans la mesure où un particulier pourrait le faire, c'est-à-dire en respectant les droits éventuels de tous les tiers.

Et nous affirmons que les actions que ces tiers pourraient être amenés à intenter, seraient du ressort des tribunaux judiciaires, ces actions n'étant pas dressées contre l'acte de retrait de la personnalité; mais sur l'exécution nécessaire des contrats et des engagements de droit privé pris par l'Office service privé.

Par la force des choses donc et suivant les principes constants de la jurisprudence, l'Etat serait amené à changer son Office en respectant pour le passé les règles de liquidation de droit privé.



CHAPITRE V

Les caractères de droit privé de l'O. C. P. dans la vie interne de cet office

SOMMAIRE. — Importance spéciale des faits en ce qui concerne l'Office des Phosphates. — Les faits de la vie constitutive de l'Office : personne morale, capital, organes d'action. Les faits de sa vie financière : emprunts à courts termes ; engagement de dépenses ne rentrant pas dans ses attributions légales. — Les faits de sa vie comptable : Arrêté viziriel. Non intervention de la Cour des Comptes. La commission des comptes, le Caissier Général et leurs pouvoirs. Inspecteurs des Finances. Modes de comptabilité industrielle. — La figuration des comptes au budget du Protectorat. — La question des décisions du Conseil.

Si l'étude théorique du service public nous montre que cette notion demande pour se faire jour des caractères que l'Office Chérifien des Phosphates ne possède pas, si la jurisprudence, nous confirmant cette théorie, nous présente déjà, incidemment, la possibilité de cette notion nouvelle de l'Etat ou d'une commune exerçant une profession dont la formule ne procède pas dans ses conséquences de l'idée de service public, il y a lieu de croire, qu'à l'heure où le législateur annonce formellement qu'il veut créer un organisme d'un genre nouveau, une industrie d'ordre privé, ce législateur ait eu, dans l'idée, de faire justement un organisme chargé d'exercer une profession et non d'assurer un service.

L'affirmative semble commandée par la logique même. Les faits, dans la vie de l'Office, vont nous le démontrer spécialement.

Nous n'allons pas certes, décrire point par point le fonctionnement ou l'organisation de cet Office ; nous ne prendrons et ne signalerons que les manifestations susceptibles de nous servir de preuve par leur incompatibilité avec la notion de service public ou d'organe administratif, et expliquer celles qui peuvent paraître, à première vue, en faveur de la thèse Administrative.

L'importance de ces faits, dans notre étude des caractères de l'Office, présente, en effet, une importance particulière.

Nous ne nous bornerons pas à répondre à ceux qui prétendraient que les faits peuvent dépasser les termes et la volonté de la loi, qu'il serait étonnant de n'avoir constaté, au cours de ces sept années d'existence, aucune protestation contre ces faits, s'ils allaient ainsi au-delà de ce qui avait été non seulement fixé formellement mais voulu par le législateur.

Nous leur dirons en outre, qu'au contraire, ces faits peuvent nous donner ici des précisions complémentaires de cette volonté, parce que l'activité de l'Office n'a pas pu ne pas faire l'objet de la surveillance constante du gouvernement et mieux encore parce que ces faits sont pour la plupart l'œuvre même des personnes qui ont créé l'Office. Ces faits sont donc, en quelque sorte, la mise en application de la conception des auteurs de la loi de constitution, par ces auteurs eux-mêmes.

Leur importance en est donc, d'autant plus considérable.

— Nous nous expliquons. L'élaboration des textes législatifs au Maroc n'est pas l'œuvre d'un législateur spécial mais de l'Administration elle-même. Les textes élaborés par ses soins sont ensuite soumis pour recevoir les retouches juridiques nécessaires et leur présentation de forme, à un service juridique, le service des Etudes législatives.

Or, il se trouve que les personnes qui ont présidé à la conception de fond du dahir de constitution : Secrétaire Général du Protectorat, Directeur Général des Travaux publics, Directeur des Finances, Directeur Général de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, sont justement les membres du Conseil d'Administration de l'Office et de son Comité technique perma-

ment. Mieux, ce sont les mêmes hommes (1) qui furent titulaires de ces places pendant les quatre premières années de l'Office. Dès lors, nous croyons pouvoir dire que les actes faits sous leur contrôle et leur conseil, voire même sur leur instigation doivent effectivement répondre à la conception qu'ils avaient élaborée et qui peut être prise autant dans ces faits que dans la loi. C'est à la lueur de ces faits qu'en cas de doute on doit, si elle paraît douteuse, saisir la portée véritable de la pensée du créateur, puisque c'est ce créateur lui-même qui procède par eux à la mise en application de détail de ce qu'il a conçu.

— Ce que l'on a voulu faire, nous le savons déjà : c'est une organisme autonome et calqué sur le modèle d'une industrie privée (rapport Calary de la Mazière). Ces deux caractères sont bien antinomiques avec un organisme quasi-Administratif, tel qu'un Etablissement public, qui, quelque autonomie qu'on veuille bien lui donner, doit garder inévitablement quelque chose de son caractère de démembrement de l'Administration. Ils le sont encore plus avec l'idée de régie où le caractère de dépendance est encore plus accusé. C'est du degré d'autonomie en quelque sorte que dépend la classification juridique de l'organisme qui nous occupe. C'est cette autonomie que les faits vont nous montrer similaire à celle d'une société vis-à-vis de ses actionnaires et qui nous feront dire à nouveau : cet Office est une personne morale exerçant une profession et qui doit, de ce fait, être traitée comme un industriel ordinaire ou un commerçant ordinaire d'un bout à l'autre de son activité. Toute entrave qui surviendrait, toute décision contraire violerait la conception affirmée non seulement par les textes mais par les faits qui lui ont succédé, et serait sinon illégale aux termes de la loi, du moins contraire à la volonté même du législateur, donc illégale au fond.

(1) MM. de Sorbier de Pougna-doresse, parti en 1924; Delpit qui fut l'un des conseillers les plus actifs, décédé en 1928; Piétri élu député en 1924; Malet encore à son poste de Directeur de l'agriculture et d'administrateur de l'Office.

Qu'eut donc fait une industrie privée ? et qu'a-t-on fait. L'Office agit-il avec des modalités de service public ou seulement comme un particulier ayant une profession ? et par suite semble-t-il être l'un ou l'autre de ces postulats ?

Examinons d'abord *la vie constitutive* de l'Office. Le protectorat avait voulu faire un organisme industriel de domaine privé, le but est indéniable par les travaux préparatoires.

On nous objectera que pour atteindre ce résultat, il lui appartenait en conséquence de ne pas employer une formule de droit public pour obtenir la création de cet organe à personnalité distincte.

Si les individus pour atteindre un tel but forment entre eux une société qui par sa constitution prend bien une personnalité distincte de ses membres, était-il possible pour l'Etat d'en faire autant ?

L'Etat était seul et entendait rester seul dans l'affaire.

Y mettre des tiers, n'était-ce pas perdre une partie des bénéfices escomptés et perdre aussi la puissance de direction. N'était-ce pas enfin ouvrir inévitablement les protestations étrangères. Chaque pays du fait de l'acte d'Algésiras eut pu prétendre à entrer dans cette société. L'Office deviendrait comme la Banque d'Etat à ses débuts et la régie internationale des tabacs une société internationale. Or, l'on entendait garder intégralement au protectorat les fruits de son Dahir de Janvier, qu'il avait déjà été pénible de faire admettre par certaines puissances.

Une société par actions n'était donc pas possible. Une commandite par ailleurs n'eut pas donné à l'Etat le pouvoir d'action qu'il entendait se réserver sur la Direction : un commanditaire ne pouvant s'immiscer dans la gestion, la formule pouvait paraître dangereuse.

La société à responsabilité limitée n'existait pas encore, elle qui eut pu éviter cette nécessité des sept membres minimum.

On envisagea pourtant très sérieusement une solution qui eut consisté à prendre les six membres de la société par actions envisagée, parmi les divers Directeurs ou chefs d'administration Marocaine, en donnant à chacun à titre personnel une action, l'Etat prenant toutes les autres. Cette procédure que nous qua-

lifierons de procédure d'homme de paille était assez délicate à admettre. Le Gouvernement allait-il donner ce fâcheux exemple au public. Jusqu'à quel point par ailleurs obtenir la garantie que ces actions ne passent pas en d'autres mains et seraient rendues lors du départ des possesseurs aux successeurs titulaires des postes en question. Comment enfin justifier l'attribution à six personnes nommément désignées, véritable cadeau du gouvernement. Il fallait dès l'abord tourner la loi de 1867, il fallait enfreindre à nouveau les conséquences de l'acte d'Algésiras.

On dut abandonner cette idée qui, même après la parution du dahir constituant l'Office, au cours de l'année 1921, était encore dans les esprits des créateurs et que nous avons vu encore, personnellement, agiter à cette époque.

Aussi prit-on la formule de créer cette personnalité distincte par la loi, sans assez s'attarder peut-être aux conséquences que l'avenir pouvait lui réserver, mais fort de cette idée, si souvent émise par l'Administration de l'époque, que, dans ce pays neuf, il ne fallait pas oublier le « fait du prince », pour éviter ces conséquences, quitte aussi à remanier les premiers statuts si le besoin s'en faisait sentir, comptant enfin sur la force des faits qui seraient leur œuvre propre pour les écarter.

De cet à-côté certainement ignoré de la plupart, il semble déjà qu'on puisse conclure que le procédé employé n'a été qu'un procédé de forme et que l'Etat n'a pas voulu faire un établissement public comme la forme employée pouvait le faire supposer.

Ajoutons par ailleurs qu'en 1924, encore l'idée de Société fut à nouveau mise en avant par le Directeur des Travaux publics en comité particulier. L'Office avait à ce moment besoin d'argent pour continuer au mieux son essor. Le capital de premier établissement était entièrement engagé ; une régie eut fait appel à la caisse de l'Etat. L'idée fut rejetée, sans être même mise en discussion. L'on pouvait penser à émettre purement et simplement des obligations le cas étant prévu par les statuts ; mais l'état général du marché boursier à ce moment, la mauvaise presse des obligations, leur danger avec la chute du franc,

la difficulté de trouver preneur si l'on voulait restreindre l'émission au Maroc, pays neuf, habitué aux gros rapports et aux forts dividendes, faisaient problématique le résultat d'une telle émission. On pensa alors à créer des titres à caractères mixtes des actions-obligations en quelque sorte.

La question fut tranchée par les faits, des banques ayant accepté des découverts pour l'Office, à concurrence de trente millions, qui figurent dans les bilans de 1924 et 1925 sous le nom d'emprunt à courts termes. Il faut en retenir que les Administrateurs (ex-législateurs ne l'oublions pas) n'ont vraiment pas eu l'air, en l'occasion, de considérer l'Office autrement qu'une affaire industrielle de droit privé. Les emprunts des administrations ne se conçoivent guère sous la forme d'action ; d'autre part, ils demandent des autorisations qui n'ont jamais figuré ici.

Il semble donc bien que nous puissions dire avec raison que la forme employée pour créer l'Office est acte de droit public plus par la forme que par le fond.

— La personne morale constituée, il s'agit d'en assembler le capital. Ici, l'actionnaire éventuel était l'Etat. D'où la nécessité que ce capital soit pris sur des deniers publics, l'Etat n'en ayant pas d'autre et par ailleurs qu'il soit mis à la disposition de l'Office par une loi, l'Etat ne pouvant en disposer autrement.

Ce n'est ici encore pas sur la forme qu'il faut juger de l'acte effectué. Alors même qu'il se fut agi d'acheter des titres d'une société privée préexistante, l'argent nécessaire eut encore été pris sur les deniers publics et la dépense autorisée de même par une loi ; pourtant, là, il ne se fut pas agi de faire une personne de droit public ou un service public ; l'organe fut bien resté le même, organe privé.

Comme nous l'avons par ailleurs déjà constaté, le caractère de ressources publiques n'existe pas. Les ressources étaient ressources publiques pour l'opération d'emprunt par l'Etat, l'Etat étant réceptionnaire et l'ayant introduit dans un emprunt général. Mais l'opération entre l'Etat et l'Office est un acte d'administration privée, étant un placement.

Nous en profiterons, toutefois, pour remarquer qu'il eut été

préférable, pour éviter toute ambiguïté de faire un emprunt particulier pour constituer le capital de l'Office, et de le faire, gagé en quelque sorte par l'Office, voire de le faire faire par l'Office même une fois constitué. On se fut ainsi plus approché des formules de droit privé.

Mais un tel procédé avait deux inconvénients majeurs, qui étaient à éviter. Le premier était d'enlever au reste de l'emprunt le caractère économique qu'il possédait et la réclame qu'il pouvait tirer de ces futurs phosphates et de ces futurs chemins de fer, tous deux prévus et mis en exergue. Le second inconvénient, de beaucoup plus important pour l'Etat, qui voulait garder ses phosphates à lui seul, était que des banques comme celle de Paris et des Pays-Bas qui avait déjà fait main-mise sur nombre d'affaires Marocaines allaient souscrire l'emprunt phosphatier et seraient fatalement amenées à avoir, là encore, voix au chapitre, du fait de leur souscription.

On en était donc réduit au procédé employé et il semble que les termes de constitution de capital de premier établissement soit assez net pour démontrer le caractère de l'opération elle-même. Entretenir un service public, subventionner une entreprise, est une chose bien différente ; dans l'un des cas, capital perdu ; dans l'autre, capital placé. Les termes eussent été différents ; on eut écrit : frais du service des phosphates ou dépenses d'exploitation ou de premier établissement, ou encore versement d'une subvention ; ici on constitue : c'est dire quelque chose de durable et non une dépense.

Ainsi donc, si, sur ces deux points, la forme employée nous semble susceptible d'entraîner certains doutes sur la qualité d'organe à but et à caractère privé de l'Office, il faut reconnaître que cette forme a été entraînée par des circonstances de fait de la plus haute importance et qui étaient difficiles à éviter, si toutefois elles eussent pu peut-être être atténuées.

Cette première phase, un peu ambiguë pour le caractère éventuel de l'organisme créé, était malheureusement assez inévitable, croyons-nous, si on voulait effectivement conserver à l'Etat le maximum des avantages qu'il pouvait retirer de l'exploitation des phosphates et voulait par ailleurs rassurer

l'opinion qui n'avait admis le Dahir de Janvier qu'en considération de cette formule. La fin de l'opposition anglaise lui fut due en partie.

Hors de là, l'Office ne fera plus qu'accumuler à nos yeux des caractéristiques de droit privé.

— La constitution s'achève par la création des organes de la personne morale, organe d'exécution, un Directeur Général non fonctionnaire, organe de délibération, un Conseil d'Administration comme dans les sociétés privées.

Nous n'insisterons pas sur les termes employés, un argument de termes ayant peu de valeur ; mais il faut le citer pour tant et rappeler que pour les établissements publics on parle plutôt de commissions administratives.

Ce sont sur les pouvoirs de ces organes que nous allons trouver le caractère d'organe de droit privé.

Si l'organe délibérant est composé de membres nommés par l'Etat, rentrant par-là dans la formule autoritaire de l'Etablissement public tout aussi bien que dans celle des sociétés, le Conseil étant l'émanation des actionnaires (et l'Etat étant ici l'actionnaire), il est indéniable que ce Conseil a les pouvoirs d'un Conseil d'Administration de droit privé et non pas les pouvoirs restreints et soumis à l'approbation d'une Commission Administrative.

On nous fera remarquer sans doute que ce Conseil est nommé par arrêté viziriel : cette remarque n'est pas un obstacle à notre théorie ; car nombre d'établissements de la vie privée ont à leur tête des surveillants ou des dirigeants nommés par l'Etat et par décrets sans pour cela perdre leur caractère de droit privé. Citons parmi les banques : la Banque de France, le Crédit Foncier. C'est une forme de profession réglementée et surveillée, c'est tout ce qu'on peut en conclure. Ici-même, il faut constater l'absence d'assemblées générales et de procès-verbal *ad hoc* pour la nomination du Conseil. L'arrêté viziriel en tient lieu.

Cet arrêté est un acte d'administration et non un acte d'autorité et de collocation de fonction. Nous en voulons pour preuve, hors la question des administrateurs, fonctionnaires par le poste qu'ils occupent par ailleurs, assimilables à des adminis-

trateurs statutaires, l'existence des administrateurs représentant le troisième collège électoral et ceux qui sont membres des Chambres de Commerce et d'Agriculture que cette nomination au Conseil de l'Office ne rend évidemment pas fonctionnaires de l'Etat.

D'autre part, la nécessité pour l'Etat de renouveler annuellement cet arrêté nous montre que nous n'avons affaire ni à une régie dont les chefs restent, en principe, jusqu'à destitution ou changement de poste ni à une administration pour laquelle évidemment la collation de poste ou de fonction n'aurait pas lieu d'être ainsi renouvelée.

Il nous faut donc dire que cette nomination ne nous démontre pas que l'Etat agisse là en qualité de puissance publique et qu'il peut aussi bien et même plus vraisemblablement agir en qualité d'actionnaire.

Mais c'est dans les pouvoirs du Conseil que nous trouvons la certitude que c'est un organe d'ordre privé que l'on a voulu faire. Comme chef de service public l'Etat ne demanderait, croyons-nous, à ce conseil que de veiller à ce que ce service soit effectué dans des conditions normales. Il serait chargé pour reprendre le texte du dahir lui-même « de veiller à la mise en valeur et à l'exploitation des gisements ». Or, ce n'est là qu'une partie des attributions du Conseil et la partie la moins importante. Le Conseil est chargé en outre de délibérer non pas seulement sur les questions techniques ce qui serait un domaine élargi mais de peu d'étendue encore, mais sur les programmes techniques et financiers. Ce terme englobe toute l'activité de l'Office.

Les pouvoirs de ce Conseil sont donc des pouvoirs généraux ; ce n'est rien encore ; on pourrait admettre que l'Etat ait donné de tels pouvoirs ; mais où la différence apparaît : c'est que, en donnant ces pouvoirs, l'Etat ne s'est pas réservé comme il le fait toujours, le pouvoir d'intervenir comme tuteur, à l'encontre des décisions de ce Conseil. Les Etablissements publics sont soumis au régime des délibérations autorisées ; le régime le plus large est celui de la décision exécutoire sauf veto. Pour l'Office, rien de tel n'est possible. Comme dans une société privée, le Conseil a tout pouvoir. L'Office s'administre

seul, dit le dahir. Les « ponts sont coupés » en quelque sorte entre lui et l'Etat. Celui-ci ne peut plus intervenir qu'en changeant son Conseil, comme le fait un actionnaire.

Il n'est pas douteux, en effet, que l'Etat ne puisse pas révoquer une décision prise par le Conseil d'Administration de l'Office ; alors même qu'elle serait illégale il ne pourrait, selon nous, en obtenir l'annulation que par décision judiciaire et non par un simple acte d'annulation.

Ou bien alors l'Office ne s'administrerait plus seul, ce qui est édicté dans le dahir de constitution.

— Le Directeur Général d'autre part, gère et administre sous le contrôle de ce Conseil. N'est-ce pas dire possède tout pouvoir, en dehors de ceux que le Conseil l'aura prié de réserver. Et encore s'il agissait ici, sans le Conseil, l'acte serait par lui-même valable sans que le Conseil ou l'Etat puisse en obtenir l'annulation. Il y a là un domaine de liberté nouveau qui n'est pas celui des organismes administratifs d'Etat.

Nous terminerons sur l'examen de ces pouvoirs en signalant que l'Etat ne s'est même pas réservé le pouvoir d'imposer sa volonté dans les cas où le Directeur Général se trouverait opposé à son Conseil : la seule chose prévue, est la possibilité pour lui de demander une seconde délibération.

Nous devons en conclure que dans le cas de l'Office des Phosphates les membres du Conseil n'agissent pas en tant que fonctionnaires représentant l'Etat mais en tant que membres de Conseil d'Administration à forme privée. Les pouvoirs du Conseil comme ceux du Directeur Général sont ceux des Sociétés privées valables jusqu'à ce que les pouvoirs donnés par les bailleurs de fonds soient retirés.

Nous ne saurions voir là des manifestations d'ordre administratif, mais des manifestations suivant la forme privée. Il existe des règles de tutelle pour toutes les personnes administratives. Nous n'en trouvons pas ici. Il existe dans chacune et plus encore dans la régie un domaine d'autorité pour l'Etat. Ici rien de tel.

Qu'en conclure sinon que les faits démentent les conclusions de certains termes ou formes employés. Ces faits ont certes leur valeur,

— *La Vie Financière* de l'Office ne nous apporte pas plus d'arguments en faveur de la solution administrative de la qualité de l'Office.

L'autonomie en est la base ; et nous ne voulons pas viser par là l'autonomie financière de certains services ou établissements publics consistant dans la non inscription au budget général de l'Etat, dans le fait d'un domaine propre, domaine affecté, mais dans la liberté complète qui est laissée à l'Office dans sa gestion.

Nous avons noté comme caractère déjà, l'absence de toute ressource ressortant directement ou indirectement de l'impôt. Nous y ajouterons l'absence de toute tutelle pour l'établissement de son budget qui n'est soumis à l'Etat ni approuvé par lui, l'absence de tutelle également pour ses dépenses : ni dépenses sur ressources affectées fixées par l'autorité administrative supérieure, ni imposition d'office ; pour ses recettes pas de règles d'emprunt ; l'Etat n'intervient pas ; il n'a pas le droit d'intervenir.

L'Office s'administre seul financièrement. Il ne s'agit pas là seulement d'appliquer les méthodes comptables de droit privé, il s'agit d'un pouvoir réel.

Nous en voulons pour exemple typique ces emprunts à court terme qui figurent aux bilans de 1924, 1925, emprunts qui n'ont fait l'objet d'aucune autorisation de l'Etat. C'était une ressource non prévue pourtant par le dahir de constitution et qui, si nous avions eu affaire à une affaire administrative, eût demandée une décision dans la forme précédente. L'Etat, ayant admis que l'accord du Conseil et du Directeur Général était suffisant pour accréditer ces emprunts, nous a donné par là la mesure de la liberté laissée à l'Office qui est bien celle d'un organisme privé plus que celle d'un organe administratif.

L'Etat a bien implicitement admis, par là, que l'énumération du dahir de constitution n'était qu'indicative sur les recettes et les dépenses. Une telle affirmation est bien incompatible avec la notion d'une personne administrative, qui doit être esclave des textes qui la lie.

Citerons-nous, par ailleurs, parmi les dépenses de l'Office

des dépenses, telles que l'achat d'un appartement à Paris, l'achat de remorqueurs destinés tout autant à un service de remorquage qu'à l'Office même, sa participation à des recherches de pétrole, ses subventions pour reboisement qui, toutes utiles et intéressantes qu'elles puissent paraître, ne rentrent plus dans le rôle qui lui est alloué. Ces dépenses n'ont été faites que par décision du Conseil sans texte d'autorisation du Gouvernement ; il en a été rendu compte à l'assemblée annuelle du Conseil d'Administration.

Qu'est-ce à dire sinon la possibilité par le Conseil de faire des actes valables, par le seul fait que l'Etat actionnaire les entérine, lors de la réunion annuelle, comme étant le seul à pouvoir protester. S'il s'agissait d'un acte de service public, chaque intéressé ne pourrait-il pas protester, à commencer par le contribuable ? Il aurait fallu un acte complémentaire, en forme de loi, pour permettre à l'Office de le faire. Si cet acte n'a pas été jugé nécessaire, c'est bien que l'Etat considère qu'il agit vis-à-vis de l'Office comme un actionnaire, le seul qui ait le droit de demander l'annulation d'acte dépassant les statuts.

Si nous ne l'admettons pas, en effet, il nous faudra considérer que cet Office nage dans l'illégalité et nous nous étonnerons que le législateur ou le Gouvernement, pourtant intéressé, n'intervienne pas, pour mettre tout en règle.

Si nous n'admettons pas cette idée, nous devrions nous rappeler qu'un acte d'administration s'impose par les règles qu'il établit, que ces règles ne peuvent être changées que par leur auteur, sauf délégation non indiquée pour l'Office ; qu'elles devraient l'être enfin par un texte en la même forme que le premier ou de valeur juridique supérieure.

Si, sans être une loi le dahir de constitution de l'Office est un acte administratif en forme de loi, les actes faits au delà des règles qu'il fixe, doivent être sans valeur ; ils seraient dès lors susceptibles de recours par tout intéressé pour défaut de forme et vice de fond : cet acte n'était pas autorisé et il ne l'a pas été suivant la forme voulue. Vis-à-vis de l'Etat, il en serait de même, l'Etat n'ayant pas autorisé cet acte ou la possibilité de changer les règles édictées.

Il n'est pas possible que l'Etat ait supporté de telles infrac-

tions aux règles juridiques et qu'il les ait, au contraire, homologuées par son silence approbatif des bilans où elles figurent, qu'il en ait provoqué même en demandant à l'Office de les faire.

Ce n'est admissible que si, lui-même, admet que l'Office est bien un organe de droit privé, ou tout au moins exerçant une profession et traité comme tel.

Et cette constatation doit nous amener à prétendre à nouveau qu'il doit y avoir dans le dahir de constitution deux actes, en un seul, un acte de puissance public conférant la personnalité morale et créant l'Office et par ailleurs, un acte d'administration privée, telle que l'est l'élaboration des statuts de Société privée.

Nous en arrivons à la lueur de ces faits à notre conclusion des chapitres précédents.

— La *vie comptable* de l'Office semblerait peut-être, à première vue, nous rejeter vers l'idée d'un organe administratif.

Le régime comptable est régi par un arrêté viziriel.

Si l'Etat fixe le régime comptable, il semblerait qu'il doive s'ensuivre que l'organe en question soit une Administration. Mais dès les premières phrases, c'est pour nous dire, il n'y aura pas de régime comptable spécial ; les us et coutumes du Commerce seront seules applicables. La solution fixée par l'arrêté viziriel étant à l'inverse de l'idée administrative, il semble donc qu'il ne faille pas tirer un argument en faveur de cette idée.

On pourrait penser pourtant par argument *a contrario* que si le législateur a pris soin de fixer que les règles de comptabilité publique ne sont pas applicables, c'est que, sauf texte contraire, toutes les autres règles de droit public doivent l'être, et nous en arriverions à cette idée déjà citée, que, hors de ces textes, il faudrait considérer l'Office des Phosphates comme une Administration. (Raisonnement tenu autrefois par les Chemins de fer de l'Etat).

Les travaux préparatoires et les faits s'opposent à une telle conclusion. On a voulu faire une industrie calquée sur l'industrie privée. Sur nombre d'autres points déjà et sans texte, l'organisation de l'Office est similaire à une société privée.

Mais alors pourquoi affirmer ici seulement ce caractère et

avoir gardé le silence sur les autres points ? C'est parce que, sans doute, ici, le doute pouvait être plus sérieux. C'est qu'il y a deniers versés par l'Etat, que le Caissier est en même temps agent de l'Etat et nommé par lui. C'est aussi, sans doute, parce que c'est le seul point où il fallait effectivement fixer certains points de détail. Le dahir de constitution n'avait mis en avant que le principe des réserves avant versement à l'Etat sans fixer qui les fixerait ; il n'avait pas parlé de l'amortissement. C'est aussi cette dualité de fonction du caissier qui pouvait entraîner à laisser à l'Etat tout pouvoir.

L'arrêté en question, au contraire, nous rassure, en fixant que ces opérations sont faites par le Conseil d'Administration de l'Office. Il nous amène à constater, qu'ici encore, l'Etat s'est en quelque sorte effacé derrière lui, ce qui nous ramène effectivement à une conception non administrative de l'Office.

La non-intervention de la Cour des Comptes, comme juge des comptes, est également à retenir ; quoique, il faille le reconnaître, nous constatons, par ailleurs, la présence de comptes spéciaux du Protectorat même, qui lui échappent également.

Rappelons enfin la décision administrative et judiciaire à l'occasion de la candidature du Caissier Général au 3^e Collège, qui resterait une affirmation officielle inexplicable, si l'Office était organe administratif.

L'existence de la Commission des Comptes n'est, par ailleurs, pas plus convaincante. Une Commission des comptes, nommée par l'Assemblée générale des actionnaires, fonctionne dans les sociétés. On peut très bien concevoir que la Commission de l'Office est formée de membres qui agissent, non comme fonctionnaires mais comme mandataires de l'Etat.

Les pouvoirs de cette Commission sont d'ailleurs bien ceux des Commissions des Comptes des affaires privées.

L'article II nous fixe son rôle : « Elle est chargée de vérifier *annuellement* les comptes du Caissier Général. » Ce n'est donc en aucune façon une commission de surveillance elle vérifie *annuellement* seulement et les comptes et non pas la comptabilité ; les termes doivent avoir toute leur valeur.

L'extériorisation de ses pouvoirs consiste en : « faire un

rapport au Gouvernement, en lui proposant, s'il y a lieu, toute injonction utile ».

Que font donc les Commissions des Comptes des Sociétés, sinon justement également un rapport aux actionnaires (le Gouvernement représentant l'actionnaire dans notre cas) avec conclusion de quitus, comme pour l'Office, ou des observations que ces actionnaires feront suivre d'injonctions.

Ici aussi les injonctions proposées sont faites par le Gouvernement et non par la Commission.

Et remarquons enfin que l'article se termine par ces mots « avant l'arrêté définitif des comptes auquel le Conseil d'Administration doit procéder. » Le fait que l'organe délibérant de l'Office arrête définitivement les comptes est, en effet, à retenir, car formant une dérogation formelle aux formules administratives, qui voudraient que ces comptes ne soient définitifs que par le fait de l'autorité supérieure.

Les points d'application de détail apportés par ailleurs, ne sont que des mesures destinées à permettre une vérification facile par cette commission. Leur critérium à noter pourtant est que le Caissier Général ne peut agir sans ordre et contreseing du Directeur, formule de tout ordonnateur par rapport au comptable mais qui écarte déjà toute immixtion possible d'autre personne que ce Directeur et toute possibilité d'ordres du gouvernement toujours à craindre dans une affaire Etatiste ; et ce qui importe plus est qu'il ressort de ces prescriptions que le Caissier Général est couvert dès lors qu'il a reçu cette signature du Directeur Général, ce qui réduit son rôle au point de vue légal à un rôle de Caissier plus qu'à un rôle de comptable et surtout de comptable public.

La commission qui ne vérifie que les comptes d'ailleurs, procède également à une vérification de Caisse et non à une vérification budgétaire. Lisons son rapport. Il précise qu'elle a rapproché les chiffres des pièces justificatives de ceux figurant sur les registres et comparé leur conformité d'une part, et d'autre part, les postes du bilan avec les résultats de l'inventaire et de la balance des écritures. C'est bien la preuve de ce rôle.

Pour le Caissier Général de même ; aucune vérification de la

nature des dépenses, de leur correspondance avec les statuts ou avec le but de l'Office, de leur proportion avec les prévisions ; simple vérification que le Directeur Général a bien signé l'ordre de dépense et que la somme versée a fait l'objet d'un reçu valable. Pour les recettes de même, pas de vérification des prix, des quantités effectivement livrées, des marchés et de leur concordance avec les factures ; simple vérification que la recette correspond bien avec l'encaissement ordonné et délivrance d'un reçu tiré d'un carnet à souches.

Sont-ce là des prérogatives de comptable public ? Non. Et le comptable d'une administration est pourtant bien un comptable public.

Si le rôle du Caissier Général est plus important et comprend la direction et l'organisation de tout un service, c'est ne l'oublions pas qu'il est aussi chef de la comptabilité par décision du Directeur Général et qu'il cumule de ce fait deux fonctions.

Relevons enfin dans cet arrêté viziriel un article bien étonnant certes pour la thèse administrative.

La part et le mode de distribution des bénéfices nets revenant au personnel sont fixés chaque année par le Conseil d'Administration, comme « les réserves et amortissements » et cela sans proportion fixée, sans maximum indiqué.

Depuis quand une administration est-elle libre de distribuer à ses agents une somme à fixer par elle sans aucune base légale ou même administrative ? Qu'un tel pouvoir appartienne à l'organisme même dont relève les bénéficiaires paraît anormal ; qu'il ne soit limité ni dans son ordre de grandeur ni dans ses bases d'appréciation, ni dans ses motifs, voilà qui rappelle étrangement le droit des chefs d'entreprises privées de verser des gratifications.

Mais voilà qui ne paraît guère compatible avec une Administration. Il y a là, en effet, ce qui n'existe pas pour des amortissements ou des réserves, une véritable aliénation gratuite de biens revenant à l'Etat.

Rappelons enfin que cet arrêté viziriel laisse à l'Office même le soin de choisir ses banques.

—L'ingérence possible des inspecteurs des Finances pourrait nous laisser par contre plus hésitants.

Il semblerait bien, à priori, qu'on puisse en tirer argument pour la thèse administrative de l'Office. Car ce ne sont plus cette fois des représentants de l'Etat Chérifien assimilables aux membres d'une commission des comptes ; ce sont des agents de la Métropole.

Mais il nous appartient de constater que nous pouvons trouver d'autres exemples de cette ingérence dans des organismes privés, lorsque cette ingérence est rendue nécessaire soit par l'intérêt pécuniaire que l'Etat y possède, soit par une nécessité de surveillance spéciale.

Ne trouvons-nous pas des inspecteurs des Finances, pour le contrôle des comptabilités des Caisses d'Epargne (décret du 15-1-52 et loi du 20-7-1895) ne les trouvons-nous pas aussi dans les sociétés de courses autorisées (loi du 7-7-1891). Enfin, les compagnies de chemin de fer ne les voit-elles pas intervenir (Carpentier, Rép. Gén., p. 739).

Le rôle des inspecteurs des Finances n'est-il pas d'ailleurs multiple, aux termes mêmes de la circulaire ministérielle du 6 Septembre 1871, qui leur donne comme attributions possibles « tous les points qui touchent de près ou de loin à la gestion des deniers publics ».

Ces exemples sont sans doute assez fréquents et typiques pour que nous n'interprétions pas le contrôle des inspecteurs des Finances comme entraînant la notion d'organe administratif.

Si nous pensons enfin que parfois ces inspecteurs peuvent être prêtés par le ministère des Finances dont ils dépendent à des pays étrangers ou à d'autres ministères pour telle mission qui leur sera confié, on peut presque se demander si ce n'est pas cette dernière possibilité qui a été prévue, quoique, personnellement, nous pensions que le but est plutôt un simple contrôle d'une affaire dans laquelle les deniers publics sont, en définitive, intéressés.

— Nous serions incomplets si nous ne relevions pas enfin, à l'occasion du régime comptable, son mode de comptabilité industrielle : bilan, amortissements, réserves, comptabilité en

partie double... Il n'est pas nécessaire de nous attarder sur ce point. Constatons seulement qu'il y a là non seulement le fait d'échapper aux règles de la comptabilité publique mais aussi celui de déroger formellement aux règles budgétaires d'annualité, d'unité et de spécialité même, ce qui nous éloigne de la thèse administrative de l'Office. Notons que ce résultat n'est même pas corrigé ici, comme dans le cas des régies et de certains Offices par l'inscription au budget de l'Etat sous forme de total des dépenses et des recettes ou sous forme de budget annexe.

— Quelles sont, en effet, la figuration des opérations de l'Office des phosphates sur le budget du Protectorat ?

Nous constatons, tout d'abord, que seuls y figurent les bénéfices répartis ou, mieux, versés à l'Etat.

Les années où il a fallu faire appel à des fonds complémentaires, ces fonds ont été pris dans les banques privées et non à l'Etat et ces fonds n'ont aucune trace dans le budget du Protectorat.

— Pour ce qui y figure, nous lisons tout d'abord au chapitre produits divers, dans la partie recettes ordinaires « intérêts versés par l'O. C. P. sur les sommes qui lui ont été avancées au titre de l'emprunt 1920.

Deux points sont à retenir ici :

1° L'Office figure ici dans la partie recettes ordinaires qui comprend un certain nombre de chapitres dont l'un est intitulé « produits du domaine » et l'autre « produits des monopoles et exploitations », mais dans aucun de ces deux chapitres.

Une telle constatation ne sera pas pour plaire certes, à ceux qui parlaient pour l'O.C.P. d'exploitation d'Etat. Mais on peut y répondre que ces intérêts ne sont pas à proprement parler des produits, car constituant au fond, une charge normale d'une affaire menée, comme le veut le but poursuivi, industriellement.

2° L'Office verse au Trésor les intérêts de son capital de premier établissement.

Il peut paraître, à priori, un peu anormal qu'une régie et surtout une régie directe ou qu'un organe administratif verse à la personne administrative, dont il relève, l'intérêt du capital

dépensé. Nous penserions volontiers qu'il y a là une formule non administrative.

Mais comme cet organe devait avoir, même si on l'admettait administratif, une gestion commerciale, il fallait bien pour atteindre ce but, tenir compte de cette rémunération dont le passage sous silence eut nettement faussé industriellement parlant, la notion des bénéfices réels.

Mais nous observerons que logiquement, cette rémunération des avances faites, donc, d'un prêt, eut dû dès lors être considérée comme une charge annuelle à prélever avant répartition des bénéfices, comme toute rémunération de prêt.

Or, on fait plus : laissant de côté le caractère obligataire de tout prêt on lui donne le caractère d'actions, c'est-à-dire non plus d'avances, comme dit à tort sur l'énoncé du budget, mais de sommes mises dans une affaire.

Ce versement n'est fait, en effet, qu'après établissement des bénéfices nets ; il n'est fait, même, qu'après constitution des réserves. Il rappelle étrangement ainsi compris, les intérêts légaux préférentiels accordés dans nombre d'industries aux actions, avant répartition du super dividende.

Il semble que nous trouvions-là un indice très net de la tendance éventuelle à assimiler l'Etat à une sorte d'actionnaire. Il nous fallait le signaler.

Ces faits sont indéniables ; ils sont nettement affirmés d'ailleurs par le bilan de l'Office dans son tableau après décisions du Conseil : nous y lisons :

CRÉDITEURS DIVERS : *Etat Chérifien* :

- a) intérêts à 7 % de la dotation de l'Etat pour l'exercice...
- b) affectation du solde des pertes et profits.

Il y a donc bien deux versements distincts, quoique pris tous deux sur les bénéfices nets après constitution des amortissements et réserves, dualité que l'inscription au budget général du Protectorat sous deux rubriques et à deux parties différentes confirme d'ailleurs, mais, il est vrai, qu'il est regrettable de voir moins nettement s'affirmer dans les décisions du Conseil.

Ces décisions, en effet, tout en maintenant intégralement le

caractère de versement des bénéfices nets pour les deux versements, énumère à la suite du premier toutes les affectations relatives à la deuxième partie sans en faire bloc comme le tableau.

Outrepassant d'ailleurs, à notre avis, ses pouvoirs, en disant qu'il décide ces affectations, point qui n'est évidemment nullement du ressort de l'Office mais du ressort de l'Etat, il semble ne plus faire du versement des intérêts qu'une affectation comme les autres.

Il était utile certes de faire connaître effectivement ce que versait l'Office à l'Etat, en disant à qui et combien il versait, ces versements risquant, sans cela, de passer inaperçus des non initiés et du public, toujours prêt à critiquer. Il l'était d'autant plus, que le protectorat tendait éventuellement à ne pas le faire savoir, plus soucieux de sa liberté d'emploi des sommes reçues que de démontrer la gestion satisfaisante de l'Office des Phosphates.

Mais on pouvait le faire tout aussi bien en présentant la chose comme dans le tableau qui les suit :

a) versement au Trésor des intérêts à 7 %.....	X
b) versement au Trésor du solde des pertes et profits...	Y

somme que l'Etat a fait savoir vouloir être payée comme suit :

Caisse de l'Hydraulique...

Caisse spéciale, etc...

cette forme maintenant, tout en atteignant le but poursuivi, les réalités, le Conseil de l'Office prenant on ne sait où le pouvoir de décider ces affectations qui ne sont pas de son ressort.

Le résultat en eut été plus net. Et l'outrepassement de pouvoir n'existait pas, qui tend à faire du Conseil tant le Conseil d'Administration de l'Office que l'Etat lui-même.

Cette question d'un mélange d'attributions appartenant dans les affaires privées à l'assemblée des actionnaires nous amène à remarquer, d'ailleurs, que conformément cette fois aux textes des dahirs et arrêtés, et donc, dans ses pouvoirs légaux, l'Office se trouve avoir quant à son Conseil et si l'on suit seulement ces textes, des attributions anormales.

Il décide des amortissements et des réserves. Voilà qui dépasse certes les pouvoirs normaux d'un Conseil d'Administration d'affaire privée, qui propose ces points à l'assemblée des actionnaires pour en obtenir la ratification.

Il y a là évidemment un désir très net, voire même une nécessité d'échapper à l'obstacle trop fréquent des affaires d'Etat : l'Etat avide d'argent, prélevant le plus possible même au détriment de l'avenir de l'affaire. Les textes en lui retirant ce pouvoir, pour les donner au Conseil, tendent évidemment à en enlever la possibilité.

Mais à vouloir ainsi trop prouver la séparation qui existe entre l'Etat et l'O. C. P., on risque parfois de prouver à l'inverse. En détachant ainsi avec une force singulière l'Office de l'Etat, en affirmant une telle indépendance, le législateur ne nous amène-t-il pas à penser que si un tel pouvoir est au Conseil d'Administration, ce Conseil, en ce faisant, n'agit plus comme délégué de l'Etat mais comme son agent et redevient par là organe administratif.

Les faits viennent heureusement corriger cette constatation en nous montrant qu'il n'y a là qu'une apparence. Il n'y a là pour l'Etat, au fond, qu'une barrière morale et pas autre chose, une nécessité en quelque sorte de réfléchir. Car n'oublions pas qu'en fait ces décisions ne sont que des propositions normales de tout conseil à l'assemblée des actionnaires ; car ce rapport et ce bilan, comportant ces « décisions » ou tout au moins appelées telles doivent recevoir l'approbation du gouvernement, pour devenir définitifs.

Nous ne pouvons, dès lors, en retenir qu'une chose, que l'Etat ne peut imposer ses chiffres directement, ce qui est pour une assemblée générale, et que dans notre cas il fallait affirmer, car très à craindre. Et que ce même Etat devra, pour imposer sa volonté sur ce point à un Conseil récalcitrant, en changer les membres, barrière morale mais d'importance considérable ; qu'il en changera les membres, comme serait amenée à le faire l'assemblée des actionnaires devant un conseil qui jugerait nécessaires les chiffres proposés et en ferait une question de confiance.

Et c'est ainsi qu'une attribution de pouvoirs qui au premier

l'examen semblerait tendre au caractère administratif de l'Office des Phosphates ne nous amène, en fin de compte, qu'à constater qu'elle tend à rapprocher au contraire le pouvoir de l'Etat de celui d'une assemblée d'actionnaires, donc à tout le contraire.

Nous lisons par ailleurs, dans le budget du protectorat, en fin de la troisième partie et parmi les recettes avec affectation spéciale, ces termes relatifs aux versements de l'Office :

« Contribution extraordinaire de l'O. C. P. aux dépenses d'intérêt général ».

Nous devons en retenir la place de l'inscription et son appellation.

La place vient du fait déjà vu, que l'Etat invite, en fait, l'Office à verser à certains comptes spéciaux qu'il lui désigne des bénéfices lui revenant. En tirera-t-on argument pour dire qu'en ce faisant, l'Office remplit un rôle administratif ? Un tel ordre ne nous, paraît, quant à nous, qu'être en quelque sorte l'indication des guichets auxquels seront payés les coupons. Nous ne voyons aucunement une œuvre administrative à déclarer lors de son versement que l'on a reçu procuration de le faire à tel nom. Le propriétaire de titres nominatifs d'une affaire privée ne pourrait-il demander de même par procuration que les bénéfices lui revenant soient versés à tel ou tel. Un tel fait n'a donc selon nous aucun caractère administratif ou privé.

Il nous faut constater par contre et à nouveau, que cette deuxième inscription au budget n'est, elle non plus, pas au chapitre des produits des monopoles et exploitations.

Or ici, l'explication donnée pour les intérêts ne peut évidemment pas jouer. Il ne s'agit plus de mettre à part dans un but de gestion industrielle une charge normale. Il s'agit de bénéfices nets à verser.

Nous eussions pensé que des bénéfices d'une exploitation d'Etat figurerait au chapitre et sous la rubrique bénéfices d'exploitation. Il n'en est rien. La conclusion logique est de dire que ce n'est donc pas considéré comme une exploitation d'Etat, au même titre que les produits des P. T. T., les fermes expérimentales, les ateliers d'arts indigènes, les tabacs, l'imprimerie officielle, etc...

L'intitulé employé par les services financiers du Protectorat est plus remarquable encore :

« contribution extraordinaire aux dépenses d'intérêt général. »

Nous ne pouvons voir dans ce fait, comme dans le précédent, que le désir de ne pas assimiler l'O. C. P. à une administration. Un organisme d'ordre privé apportant de l'argent aux caisses de l'Etat le fait sous la rubrique : impôts, amendes, fonds de concours, contribution volontaire. C'est justement dans ces termes que l'on a choisi : les deux premiers n'avaient aucun rapport avec les faits ; le troisième pouvait faire hésiter ; il est également applicable aux organismes administratifs qui peuvent apporter des fonds de concours ; il comporte, il est vrai en général, l'idée d'un bénéfice à retirer de la dépense. On a retenu le dernier qui est, remarquons-le, le moins normal pour les administrations.

Cette constatation n'est certes pas un argument déterminant. Elle étonne pourtant, d'autant que nous pouvons nous demander pourquoi ce non emploi du terme normal : Bénéfices de l'O. C. P.

C'est ainsi qu'à chaque moment de cette étude de la vie interne de l'Office Chérifien des Phosphates, dans son organisation générale, nous sommes amenés à constater que nombre de faits tendent à le rapprocher des affaires d'ordre privé.

Etant donné le but mis en exergue « copier les affaires privées », un tel résultat ne peut nous surprendre. Il était intéressant néanmoins de le voir pour nous bien persuader que cet organe, dont le mode de création tendait à nous le faire assimiler à une administration, à une régie par exemple, n'en révèle, en fait, pas plus qu'après examen théorique aucunement les caractères.

Nous allons le constater encore dans les rapports de cet organe avec les êtres du domaine privé, avec les tiers administrations ou privés. Ce sera l'Etude de sa vie active qui vient compléter celle que nous venons de faire.

Des faits précis nous montreront encore que des cas litigieux ont été tranchés en faveur de la thèse non administrative.

CHAPITRE VI

Les caractères de droit privé de l'O. C. P. dans ses rapports avec les tiers

SOMMAIRE : *Les faits de la vie administrative : agents, domaine, fournisseurs, impôts, inscription au registre du commerce. — Conventions avec l'Etat. — Les faits de la vie commerciale : l'acte d'Algésiras, l'ingérence possible de l'Etat : les refus opposés à la métropole, contrat Kuhlman. La solution appliquée au Maroc : Fehalah. Modalités d'exécution du Service Commercial. — Les faits de la vie judiciaire : l'immatriculation privée. Arrêt de compétence incompatible avec la notion administrative.*

Les rapports de l'Office avec les tiers sont dominés par les deux principes suivants :

L'Office s'administre lui-même (art. 5 du dahir du 7 Août 1920).

Son Directeur Général représente l'Office vis-à-vis de toutes administrations et tous particuliers (art. 2).

Affirmation d'autonomie d'une part, affirmation de pouvoir pour le Directeur Général de faire valablement les actes susceptibles d'engager l'Office au cours de son activité, d'autre part.

Ce Directeur est en quelque sorte le pouvoir exécutif de l'Office.

Nous allons voir, dans les faits, cette autonomie et ce pouvoir prendre corps et noter en même temps les points où s'affirme à nouveau l'idée que l'Office, personne de droit public pourtant, ne peut être assimilé à une administration ; nous allons le voir successivement dans la sphère de sa vie Admi-

nistrative, de sa vie commerciale et terminerons par une remarque tirée de sa vie judiciaire.

La première manifestation de la vie administrative de l'Office est le recrutement de ses agents. Disons brièvement, car nous y reviendrons à un autre chapitre que le régime juridique de ces agents est le régime de droit commun et non un statut de fonctionnaire.

Le recrutement est fait par contrat individuel en toute liberté, contrat à temps renouvelable avec dédit : procédé donc aussi peu administratif que possible.

Le pouvoir en appartient au Directeur Général seul et à maintes reprises le gouvernement, lui-même, a bien marqué ce caractère en répondant à des quémandeurs ou à de hautes recommandations que « l'Office n'étant pas une administration » ou « l'Office étant autonome », il ne pouvait que transmettre la demande accompagnée de cette haute recommandation » (nombreuses transmissions du Maréchal Lyautey, en 1921 et 1922). On ne peut être plus net.

En ce qui concerne son domaine, nous retrouvons la même autonomie et, qui plus est, la non assimilation certaine à une administration.

Le domaine de l'Office a été pour la plus grosse partie constitué par des achats amiables particuliers. Or, n'oublions pas que s'il avait été une administration, en l'absence de textes le dérochant aux méthodes de droit public, le seul texte existant, pour ce faire, ne visant que le point de vue comptable, il eut dû recevoir au préalable une autorisation ; d'autre part, ces terrains eussent dû rentrer d'abord dans le domaine privé de l'Etat, quitte à être affecté ensuite à l'Office.

Pour l'Office, il n'en est rien ; il a son domaine propre, domaine qu'il a acheté de son propre chef, sans aucune autorisation et qui n'est point partie du domaine privé de l'Etat.

— Nous signalerons à ce sujet qu'un arrêté viziriel du 25 Novembre 1922, peut donner lieu à confusion. Il spécifie que le domaine privé de l'Etat est autorisé à acquérir en vue de la création d'un centre phosphatier des terrains sis à Kourigha,

siège des exploitations de l'Office (133 Ha environ). Il ne s'agissait pas là d'un achat pour l'Office mais seulement de terrains de reboisement sur le plateau de Kourigha et proches de son domaine. Ces terrains ne sont aucunement du domaine de l'Office mais sont affectés aux Services Administratifs des Domaines et des Eaux et Forêts.

Cette remarque indispensable pour rejeter l'objection qui pouvait être faite à première vue, nous fait encore mieux ressortir la différence, dans la méthode d'achat signalée ci-dessus et la distinction formelle du domaine de l'Etat et de celui de l'Office.

— On ne peut pas tirer argument, sur cette question des terrains de l'Office, du fait que pour certains, l'Office a bénéficié de l'expropriation. Au Maroc, l'expropriation peut être accordée non seulement aux établissements publics mais aussi aux particuliers (dahir du 31 Août 1914, art. 3) et aux sociétés privées.

— Nous citons par contre que jamais il n'a été question pour les conséquences dommageables des travaux de l'Office de compétence administrative.

— Il nous appartient enfin de relever un fait très frappant de la qualité du domaine de l'Office comme domaine particulier et qui est que l'Office s'est vu lui-même exproprié, suivant les formules d'expropriation de droit privé. Nous visons là l'expropriation pour l'établissement des voies ferrées. Si le domaine de l'Office avait été domaine de l'Etat, c'eût été aboutir à voir l'Etat s'exproprier lui-même.

— Nous citerons encore l'autorisation, demandée par l'Administration, de construire dans la zone *non ædificandi* réservée à l'Office. Il semble bien que si notre Office eut dû être traité comme une administration, on se serait borné à lui fixer la chose, sans chercher son accord. Et nous remarquerons, à l'inverse, que lorsqu'il s'est agi pour l'Office d'occuper temporairement partie du domaine public, il lui a fallu demander et obtenir un arrêté d'autorisation d'occupation temporaire comme pour un simple particulier, et à le payer non seulement pour le temps d'occupation effective, ce qui s'expliquerait dans un but de gestion industrielle, mais même pour toute une

période complémentaire, l'occupation ayant cessé avant expiration de l'autorisation.

— Ce sont là des points montrant qu'en ce qui concerne son domaine, l'Office est à tous points de vue assimilé à un simple particulier.

— La dernière preuve en est, que, lorsqu'il s'est agi pour l'Office de bien asseoir son droit de propriété et d'en obtenir titre foncier, il a dû recourir à la procédure d'immatriculation dans les conditions ouvertes aux particuliers, alors que les délimitations du domaine des personnes administratives est faite aux termes du dahir du 3 Janvier 1916 par des commissions spéciales opérant sur ordre d'arrêté viziriel et dont la décision est homologuée par un arrêté. Il s'agit là du domaine privé de ces personnes administratives pourtant.

— Nous signalerons pourtant, avant de quitter cette matière du domaine de l'Office, un point particulier qui fit hésiter un certain temps (il s'agissait d'achat de terrains en zone d'insécurité), et qui pourrait à première vue, ramener à une conception administrative de l'Office.

Une circulaire du 7 Août 1918, fixe que les transactions immobilières sont interdites aux Européens en zone d'insécurité. La question laissa en conséquence longtemps hésitant le Conseil d'Administration. Si l'on eut affaire à une régie ou à un établissement public la question était réglée. L'achat était possible. La question fut alors portée à un comité résidentiel où le caractère de l'O. C. P. comme établissement public fut soulevée, en vue de justifier l'achat ; il y eut protestation et finalement en sortit une décision pure et simple d'autorisation d'achat couvrant le commandant du cercle. L'absence de toute explication frisant le « fait du prince » nous laisse un peu perplexe ; en tout cas, le caractère d'Etablissement public de l'Office soulevé, n'a pas été confirmé.

Nous nous demandons d'ailleurs personnellement, si toute cette discussion était bien nécessaire. L'interdiction ne frappe que les non indigènes, or, l'Office est bien une personne Marocaine de droit public.

Le fait qu'elle ait eu lieu nous montre, en tous cas, que les

hautes sphères ne considèrent pas l'Office comme une Administration pure et simple.

— L'Office vis-à-vis de ses fournisseurs, ne se montre pas plus sous le jour d'un organe d'administration publique. La règle des marchés avec concurrence et publicité ne lui est pas applicable ; il pratique par la formule des appels d'offres et non pas par adjudication. Il peut, s'il le juge préférable, prendre même à prix supérieur tel concurrent qui lui paraît apporter des garanties de sécurité plus grandes. La seule règle pour lui est la considération de ses prix de revient, la règle des sociétés commerciales en un mot.

Cette absence d'adjudication nous amène incidemment à trouver ici la confirmation que les travaux de l'Office ne sont pas des travaux publics. Sinon, conformément à l'acte d'Algésiras (art. 105 et suiv.) l'adjudication eut été obligatoire.

— Nous terminerons enfin cette première partie de notre étude en signalant deux derniers points : l'Office paye les impôts et il est inscrit au registre du Commerce.

Le fait de payer des impôts ne nous paraît pas en faveur d'une thèse administrative de l'Office, quoique il est vrai la jurisprudence ait paru vouloir tendre à imposer à la patente un certain nombre de services productifs de revenus (C. E., 3-2-1911, Mesle-sur-Sarthe) mais, disons-le, en partant justement de cette idée que ces services perdent leur caractère pour n'être plus que l'exercice d'une profession.

Etudiant dans notre cas particulier la loi ¹Marocaine, nous constatons que le dahir sur les patentes fixe bien que paye l'impôt « toute personne ou société exerçant une profession ». « Une administration n'étant ni une personne, ni une société devrait y échapper. Vu la jurisprudence ci-dessus rappelée, nous citerons en outre l'art. 8 de ce dahir : Sont exempts « alors même qu'ils exerceraient une profession, ceux pour qui cette profession ne serait que l'exercice d'une fonction publique », il nous faut donc en retenir que l'Office n'exerce pas une fonction publique.

Le dahir sur la taxe urbaine exempté par ailleurs ; les édifices appartenant à l'Etat, à une Ville, ou à une autre collectivité

publique Marocaine affectés à un service public et non productifs de revenus. L'Office paye pour ses bureaux et bâtiments administratifs non productifs de revenus pourtant ; c'est conclure ou qu'ils ne sont pas affectés à un service public, voire que l'Office n'est pas une collectivité publique.

La taxe à l'exportation lui est appliquée comme à tout concessionnaire de Mine.

Il paye enfin les droits d'enregistrement et de timbre pour tous les actes les entraînant pour un particulier. Et pourtant l'article 63 du dahir d'enregistrement et l'art. 11 sur le Timbre exempte les actes et documents des Administrations publiques, les acquisitions de l'Etat ou conventions qui lui profitent, les quittances des fonctionnaires et *salariés* par l'Etat pour leurs traitements et émoluments, les expéditions, copies d'actes et de jugements délivrés à une *administration publique* ; l'Office paye tout cela.

Ses actes et documents ne sont donc point ceux d'une Administration publique, ses conventions ne sont donc pas au profit de l'Etat (citons sur ce point que les chemins de fer du Maroc eux-mêmes sont exemptés pour leurs achats de terrains, l'Office a donc bien un domaine propre), ses agents ne sont donc même pas des salariés de l'Etat ; enfin les copies d'actes et de jugements à lui délivrés ne sont donc pas considérés comme délivrés à une Administration publique.

Ajoutons encore, la taxe de plus-value immobilière qu'il a payé et dont étaient exemptés en particulier « les Etablissements publics ».

L'Office est enfin, avons-nous dit, inscrit au registre de commerce. Il est consacré commerçant. Nous indiquerons que cette inscription est faite sur registre tenu par l'autorité judiciaire en la personne du Secrétaire greffier et surveillé par le président du tribunal ou un juge commis à cet effet. Cette procédure rend pour nous l'inscription d'autant plus importante. Car, dire c'est un commerçant, paraît dire plus qu'une administration faisant des actes de commerce.

Cette idée que l'Office est un commerçant au même titre qu'un particulier, doit évidemment soulever la question de l'éligibilité aux chambres de commerce. La question n'a pas manqué

de l'être. Elle a fait l'objet de l'examen du Secrétariat Général du protectorat, qui a formellement admis l'inscription possible de l'Office sur les listes électorales. Si l'Office, pour des raisons d'opportunité qui lui sont propres, n'a pas cru devoir donner suite à cet accord, il n'est pas possible d'en rien conclure, pas plus que nous ne pourrions dire que, ces circonstances disparaissant, l'Office ne requerrait pas son inscription. Cette éventualité pourrait bien être assez peu éloignée.

— Nous constaterons avant d'aborder la sphère de la vie commerciale de l'Office proprement dite, que l'Office a passé un certain nombre de conventions qui se trouvent à cheval, en quelque sorte, sur ces deux parties.

Nous visons la convention de concession d'un Etablissement maritime et celle concernant le paiement de partie des annuités des emprunts relatifs aux chemins de fer.

Que l'Office passe des conventions, c'est normal ; une administration, de même qu'un organe privé, peut en passer ; on ne peut rien en conclure. Mais que ces conventions puissent être des conventions avec l'Etat, doit bien nous faire renoncer à l'idée que l'Office est une Administration. Quoiqu'elle puisse être, quelque soit son degré de personnalisation, il nous apparaît évident qu'une Administration ne passe pas des conventions avec la personne morale dont elle dépend. Encore moins si c'est une régie.

Si il y a convention, c'est qu'il y a accord. Depuis quand l'Etat prend-il l'accord de son administration ? L'Office est donc nettement distinct de l'Etat ; il est plus que personnalisé.

Et il ne peut, comme nous allons le voir à l'étude des termes de ces conventions, y avoir aucune erreur sur la portée de ce terme convention.

La dahir du 27-2-1925 s'intitule : dahir approuvant le contrat de concession à l'O. C. P. d'un établissement maritime au port de Casablanca. Notons le terme de « contrat » nettement plus fort que celui de convention ; notons le terme de « concession » également ; il semble que l'Etat met à la disposition de son administration, plutôt qu'il ne lui concède le terrain ou l'activité dont il a la charge. Vis-à-vis d'un particulier, au con-

traire, c'est bien un contrat qu'il fait et un contrat de concession. Qu'il faille en outre un dahir d'approbation semble, enfin, vouloir dire qu'il y a là une véritable aliénation confirmée d'ailleurs par l'art. spécifiant que le concessionnaire ne saurait la céder, à un tiers, aliénation qui cadre mal avec l'idée d'une régie et même d'une administration exploitant.

Le cahier des charges nous confirme également dans la certitude qu'il y a bien convention et convention similaire à celle faite à un particulier.

Notons dès le début, la différence des pouvoirs de chacune des parties : le Directeur des Travaux publics agissant pour l'Etat et qui ne peut le faire que « sous réserve de l'approbation par dahir », le Directeur de l'Office agissant au nom de l'Office sur seule décision de cet Office. Les deux parties ont pourtant chacune leur personnalité, l'une est Administration, l'autre ne l'est donc pas.

Sans vouloir insister, constatons que l'Office est dénommé tout le long du cahier des charges sous le terme de concessionnaire. Signalons l'art. 7 fixant « qu'en cas de non entretien, il y sera pourvu d'office et à ses frais », alors que vis-à-vis d'une régie, l'ordre de le faire eut dû suffire, que vis-à-vis d'une administration, il semble également que le but eut pu être atteint sans fixer cette substitution de personne. Et cela d'autant qu'il est inscrit « après une mise en demeure restée sans effet », ce qui envisage donc que l'Office puisse ne pas obéir à un ordre de l'Administration du Protectorat agissant pour le gouvernement. Que pensent les partisans éventuels de la thèse Office administration d'Etat ou régie d'Etat, de cette négation formelle d'un pouvoir de l'Etat sur l'Office.

A l'art. 19, nous trouvons, par ailleurs, le droit de reprise des parties inoccupées en cas de non utilisation pendant 3 ans à l'art. 21, la possibilité de prélever les emplacements nécessaires aux services publics. Pourquoi ménager de droit de reprise si l'Office était une administration comme les autres ? Et surtout pourquoi ce prélèvement « le concessionnaire entendu » seulement ; il y a donc droit de protester. La régie ou l'organe administratif peut-il se dresser contre la personne administrative dont il relève ?

C'est presque proclamer l'anarchie.

— La convention relative au paiement des annuités des emprunts obligataires relatifs aux Chemins de fer et à l'Energie Electrique au Maroc, attire la même réflexion de principe. Pourquoi une convention ? N'eut-il pas suffi d'imposer par décision cette charge normale, en somme, pour une affaire dont on veut fixer les résultats industriellement et qui doit bien de ce fait, tenir compte du bénéfice indirect retiré de la création, non à sa charge, de la voie ferrée.

Cette voie ferrée, l'Office n'avait pu la faire, tout d'abord, du fait de la faiblesse de son capital déjà insuffisant pour ses propres exploitations (nous l'avons vu par ses emprunts en banque), mais surtout parce que l'Etat avait admis que le caractère d'intérêt général de cette ligne n'en comportait pas la possibilité d'une construction par cet Office.

Il la paye assez cher d'ailleurs; par le jeu des conventions intervenues, mais nous ne pouvons y voir autre chose qu'une participation normale qui eut pu être demandée tout aussi bien à une société privée.

Le fait qu'il ait fallu commencer par se mettre d'accord et par signer une convention, est, en tout cas, une preuve que l'Etat ne juge pas pouvoir s'imposer et donner un ordre, même lorsqu'il ne s'agit que de dépenses relatives exclusivement à des travaux dont bénéficie l'Office.

Signalons d'ailleurs, à ce propos, qu'il est spécifié que ces paiements sont considérés comme des charges obligataires et se trouvent de ce fait imputées avant le calcul du compte profits et pertes, ce qui nous confirme, s'il en était besoin, le caractère non obligataire des intérêts intercalaires à 7 %.

Les participations prises par l'Office dans des affaires ne dépendant pas de lui, présentent-elles la nécessité d'observations ?

L'Etat intervient pour elles, pour les autoriser. Nous n'estimons pas que cela doive entraîner un argument. Il est de règle de réclamer à l'assemblée des actionnaires, l'autorisation de constituer un portefeuille et d'en désigner les titres limitativement.

Notons d'ailleurs, que cette autorisation n'a jamais fait l'objet d'un texte légal et qu'une approbation, tacite même, du gouvernement a suffi, homologuée par le Conseil d'administration. La formule est bien peu administrative sans doute, surtout si l'on songe que partie d'entre elles ne répondait même pas aux prévisions du dahir de constitution qui vient d'être rectifié d'ailleurs sur ce point (1).

Le Conseil d'administration de l'Office et son Directeur, n'ont vu là qu'une possibilité d'agrandir leur zone d'action. L'on doit pourtant se demander pour certaines si le but final n'a pas été plutôt de rendre service à l'Etat, en vue par exemple d'éviter pour lui la main-mise sur certaines affaires qu'il désirait se réserver pour plus tard à lui-même. C'est exact. Mais, des actionnaires peuvent charger leur société de faire certaines opérations, en vue du lancement futur par eux d'autres affaires. Le seul point sera de savoir si, au moment où ces futures affaires seront lancées, l'Office perdra soit les sommes avancées ainsi, soit la participation qui doit lui revenir du fait de ces avances.

Sans préjuger de l'avenir que nous ignorons, mais dont la conséquence théorique ne devra pas échapper à l'Office et à l'Etat, nous devons signaler que pour l'une d'elles l'Office s'est réservé formellement le droit de revente des opérations ainsi faites, ce qui veut nettement dire, « l'achat a été fait par moi et non par l'Etat », qui s'est réservé d'ailleurs, le droit de rachat également. Une telle convention est significative.

Pour les deux autres affaires auxquelles l'Office a versé des fonds, nous devons constater que l'Office figure non seulement dans la société comme membre statutaire lors de la constitution mais aussi comme membre du Conseil d'administration au même titre que les autres participants et en proportion de ses versements.

C'est ce qui se serait passé pour une société privée d'une part ; c'est ce qui affirme d'autre part, que la part de l'Office et ses intérêts propres sont sauvegardés. Ce ne sont pas des subventions déguisées.

Toutes enfin sont, remarquons-le, des affaires susceptibles.

(1) Dahir d'août 1928 signalé en note au chapitre III.

d'apporter à l'Office une fois lancées, des bénéfices. Ce ne sont pas des participations à des entreprises que nous qualifierions de gratuites.

Sous cette condition toujours respectée jusqu'à présent, sous condition que la participation de l'Office ne soit pas faite en vertu d'un contrat de l'Etat avec la société recevant des fonds des phosphates, mais en vertu d'une constitution réelle de société dont l'Office est membre, sous condition enfin que les versements ne soient pas faits sur les bénéfices de l'Office mais sur ses dépenses annuelles avec contre-partie de parts ou de titres ce sont bien là des formules de droit privé.

Et ces participations doivent figurer parmi les éléments d'actif du bilan. Nous regretterons d'ailleurs, que cette figuration n'ait pas été inscrite sous une rubrique bien nette de « participations » ou de « portefeuille ». Une inscription à débiteurs divers est trop vague.

*
* *

La vie commerciale de l'Office est encore marquée par une liberté similaire à celle d'un organisme privé.

L'Office s'administre seul ; ce doit avoir pour corollaire : « il est libre de gérer sa politique commerciale ainsi qu'il lui paraît préférable pour ses résultats ».

Son Directeur Général le représente vis-à-vis de tous particuliers ; c'est dire que l'Etat n'a pas à intervenir et que dans l'exécution de cette politique commerciale, ces actes sont actes de l'Office et non actes de l'Etat, et comme nous le verrons, actes similaires à des actes de particuliers. Ils doivent être guidés dans le but de l'Office et non suivant des considérations d'ordre administratif ou gouvernemental.

Sa politique doit être libre. Il nous appartient de voir si le texte est bien respecté et si effectivement l'Office Chérifien des Phosphates est libre et agit comme le ferait un particulier au point de vue commercial comme aux autres points de vue déjà vus.

Politique commerciale libre, c'est dire que la seule règle doit être le marché mondial, la possibilité de consommation d'une

part, l'état des prix d'autre part, deux points qui sont inséparables l'un de l'autre d'ailleurs.

Mais ne doit-on pas faire, dès les premiers pas, une réserve sur cette liberté ? L'acte d'Algésiras empêche l'Office d'être libre ; car le principe de la porte ouverte qu'il implique, oblige l'Office à rester ouvert pour tous les marchés, le force à maintenir ses prix dans le domaine d'une concurrence commerciale normale, le contraint enfin à mener son entreprise de telle sorte, qu'il puisse normalement satisfaire à la demande.

L'acte d'Algésiras s'impose à lui. C'est la conséquence logique de l'acceptation par les puissances étrangères du Dahir de Janvier 1920 : marché ouvert à tous. C'est ce qu'écrivait M. Poincaré, Président du Conseil, à M. Queuille, le 6 mars 1922, en rappelant que cet acte d'Algésiras restait en vigueur vis-à-vis des alliés et des neutres : « Il appartiendra donc à la « Métropole si elle désire se procurer dans de meilleures conditions les phosphates du Maroc, de leur faire, à l'entrée en « France, tels avantages qu'elle croira utiles. *Mais il sera impossible* au Maroc, lié par des accords internationaux dont il ne « serait à l'heure actuelle pas possible de poursuivre la révision, « de vendre ses phosphates à meilleur compte aux Français « qu'à tels acheteurs alliés ou neutres » (lettres des Affaires étrangères, n° 411, à la R. G.).

C'est aussi l'affirmation du Ministre de l'Agriculture à la Chambre des députés répondant à une demande du parti Socialiste tendant à obtenir le phosphate du Maroc gratuitement « l'Acte d'Algésiras nous en empêche » (7-2-1925), autrement dit marché ouvert à tous dans des conditions équivalentes (1).

C'est enfin, la prétention effective des Italiens en 1925, trouvant que leur marché avait été jusqu'alors trop tenu à l'écart

(1) Séance de la Chambre du 6-2-1925. Réponse du ministre :

« Il est une autre difficulté plus grave qui provient du statut du Maroc. L'acte d'Algésiras a institué là-bas le régime de la liberté économique. Il nous est impossible à nous, français, d'établir une réglementation qui imposerait l'envoi en France des produits Marocains à un prix inférieur à ceux qui seraient imposés à l'étranger.

Cf. J. O. : 16-11-26 Chambre : Les produits Marocains doivent quitter le Maroc dans des conditions identiques, quelque soit leur destination. (Déclaration du Ministre de l'Agriculture).

par l'Office et rappelant qu'en vertu de l'Acte d'Algésiras le Maroc devait leur fournir autant de phosphate qu'il était possible, étant donné la demande et la production, et prétendant même que l'Affaire devait être menée de façon à pouvoir satisfaire normalement à leurs besoins comme à ceux des autres pays (lettre, de la Montecatini, protestant du refus de livrer plus, — dû, d'ailleurs, à ce que l'Office en était encore à ses débuts et de préférence livrait aux marchés les plus proches desservis par les Américains plutôt qu'aux pays desservis par les Algéro-Tunisiens — et menaçant d'en faire une question par voie diplomatique). Autrement dit nécessité d'alimenter les marchés d'une façon équivalente.

Ces trois affirmations nous amènent donc à admettre que l'Office est bridé par un acte n'émanant pas de lui, acte politique par excellence et du ressort de l'Etat.

Remarquons en passant, que cette restriction de liberté est en même temps pour lui la meilleure garantie contre les tendances possibles à ingérence de l'Etat en vue de servir des intérêts politico-sociaux, et donc de sa liberté même, l'acte ne le forçant en définitive qu'à servir chacun sur un pied équivalent. Et constatons que cet acte équivalait pour lui à l'obligation d'être libre et n'est donc pas une négation de liberté.

— Nous devons toutefois, nous demander s'il ne faut pas conclure de cette obligation en vertu d'un traité entre puissances, que l'Office n'est lié que parce que justement il revêt un caractère administratif. S'il avait, en effet, un tel caractère, il serait normal qu'un démembrement de l'Etat soit soumis aux mêmes obligations que l'Etat démembré. C'est l'explication logique qui vient à l'esprit.

Nous croyons personnellement, qu'il peut y en avoir une autre qui nous amènera à conclure que l'on ne peut tirer argument dans le sens d'un caractère administratif ou non de l'Office, de cette soumission à l'Acte d'Algésiras.

Certes, une société privée installée au Maroc, même de nationalité Marocaine, n'est en aucune façon liée par l'Acte d'Algésiras. Mais, il faut dire aussi, que si cette société avait eu le bénéfice d'un monopole, elle eut été de ce fait, contrainte par l'Acte d'Algésiras également. Il faut dire encore que si cette

société n'avait obtenu son existence et sa concession, qu'après engagement de respecter cet acte, voir même un engagement enclos à son cahier des charges, elle eut bien dû le respecter aussi. Il est certain enfin, qu'un contractant de société lié par des engagements personnels ne peut, en changeant sa forme d'opérations et en se constituant en société, faire ce qu'à titre particulier, il s'était engagé à ne pas faire. Une société n'a pas plus de pouvoirs que les membres qui la composent.

Or, c'est là, selon-nous, la situation dans laquelle l'Office des Phosphates et l'Etat se trouvent l'un par rapport à l'autre. Du fait que l'Etat lié par l'Acte d'Algésiras a constitué une personne morale distincte, cette personne morale, qui n'est bien encore que lui sous une autre forme, est lié par les engagements de son créateur. Du fait, que cette forme d'exploitation n'a été acceptée que parce qu'elle semblait sauvegarder le principe d'Algésiras (protestation anglaise et note Fleuriau), elle contient à sa base une sorte d'engagement tacite de le respecter.

Ajoutons enfin, que le fait de bénéficier d'un monopole et, d'avoir reçu une participation de l'Etat pour exploiter les phosphates, eut suffi même à une société privée pour être liée par le fait même de cette participation.

Nous croyons donc pouvoir dire que si l'Acte d'Algésiras s'impose à l'Office des Phosphates, on ne peut en conclure à ce que cet Office soit une Administration.

Mais cet Acte d'Algésiras, champion en quelque sorte du maintien de la liberté commerciale de l'Office peut, comme toute convention, n'avoir qu'une durée limitée et incertaine ; les traités de Versailles et Saint-Germain l'ont abrogé vis-à-vis des Empires Centraux ; certains prétendent même qu'il doit être considéré tel vis-à-vis de tous. L'acte franco-anglais de 1904, par ailleurs, doit prendre fin en 1934.

Sans entrer dans la question de l'abrogation ou non de ces actes, il suffit qu'elle puisse se produire pour que nous devions examiner si l'Office serait, alors, à même de garder cette même liberté. L'Etat ne pourrait-il lui imposer des conceptions anti-commerciales, des livraisons gratuites par exemple ou même simplement des prix de faveur ? Comment pourrait-il le faire

et cette possibilité ou non doit-elle faire conclure à un caractère administratif de l'Office ?

Reste à savoir d'ailleurs et tout d'abord, si l'Acte d'Algésiras étant abrogé, les puissances n'auraient pas néanmoins un certain droit à prétendre qu'il ne peut être changé à un état de fait, qui n'a été accepté par eux que sous cette condition ? N'oublions pas, en effet, que le monopole des Phosphates créé sous l'empire de cet acte, sous cette modalité, aura, en effet, empêché le but poursuivi ; savoir : que pendant un certain temps toutes les puissances voient leurs nationaux pouvoir s'installer dans le pays dans les mêmes conditions.

Admettant qu'il n'en soit rien, la réponse que nous devons faire à la question posée est évidemment affirmative. Oui, l'Etat comme toute assemblée d'actionnaires pourra toujours quant et comme il le voudra changer la formule et en même temps, il est vrai, la qualité juridique de son organe d'exploitation. Il pourra le faire, mais, sous réserve toutefois, de l'approbation des Chambres françaises puisque celles-ci ont approuvé le dahir de constitution.

Il peut toujours en changer les statuts. Il suffit que ce changement soit fait en la forme employée pour sa création, c'est-à-dire par un dahir, pour que cette décision soit inattaquable. Mais, le changement des statuts changeant éventuellement la qualité de l'organe auquel ils s'appliquent, nous ne pouvons rien conclure de ce pouvoir, en faveur d'un caractère administratif ou non dudit organe.

Sans changer les statuts, l'Etat pourra-t-il imposer sa volonté ?

Il trouvera normalement devant lui en l'occurrence deux obstacles : le Directeur Général et le Conseil d'Administration forts de cette phrase : « l'Office s'administre lui-même », et dont l'opposition ne saurait être résolue que par un changement de personne et non par une décision.

Reste à savoir la valeur d'une telle opposition ? Certes, le remplacement d'un Directeur ou d'administrateurs qui possèdent par ailleurs des postes importants, peut faire hésiter mais nous devons constater que c'est un obstacle assez faible.

Cet obstacle lui-même se fera-t-il nettement jour même ?

Hors leur zèle et la haute compréhension de leur rôle que puissent avoir ces hommes, il faut constater qu'aucun intérêt personnel peut les appeler à agir. Et quelque confiance que nous ayons en eux, nous devons bien nous dire qu'ils ne sont pas éternels et qu'il est regrettable que ce levier d'intérêt personnel ne soit pas là pour les amener, au moins, à faire connaître leur opposition.

Les membres émanés des Chambres représentatives et du troisième collège ont il est vrai, le souci de leurs électeurs et des organes qu'ils représentent, intéressés tout spécialement à la bonne marche commerciale de l'Office.

Ce sont là des motifs possibles d'hésitation pour un protectorat qui voudrait passer outre ; mais nous sommes en droit de nous demander s'ils seraient suffisants. En somme, sans changer les statuts, si le gouvernement trouve des administrateurs et un directeur acceptant la chose, il peut imposer ce qu'il veut, sans même atteindre la forme du caractère de l'Office. Le danger est bien évident

Aussi, croyons que c'est plutôt dans l'opinion Marocaine qu'il faudrait chercher l'opposition. Cette population doit se rendre compte des bienfaits que lui apportent et apporteront l'Office et ce qu'elle nomme avec fierté déjà « ses phosphates ».

Elle sait et doit savoir que toute atteinte à cet Office qui en diminuerait les bénéfices augmenterait par là même ses impôts. Elle sait et doit savoir que c'est déjà 50 millions de bénéfices qui sont versés et ne lui sont pas demandés soit 1/15 du budget total, soit 1/15 d'impôts en moins. Elle sait qu'à ce chiffre, il lui faut ajouter les 13 millions d'impôts versés par l'Office, les quelques 20 millions qu'apportent les conventions avec l'E.E.M. et les Chemins de fer. Elle sait que 26 millions d'affaires et de fournitures lui sont faits par un Office géré commercialement... On ne saurait trop le lui apprendre. Car, il faut que, le jour où ce serait nécessaire, à une pression d'opinion métropolitaine s'oppose une pression d'opinion Marocaine. Il faut que, qui serait porté à satisfaire la première, hésite à le faire aux dépens d'une popularité Marocaine. Le seul remède à une pression politique est une pression politique.

Et puisqu'il n'y a pas autre chose, c'est à cette arme que l'Office Commercial a le devoir de songer.

Il est possible que cet appel parvienne, avec la considération des résultats certains, déjà obtenus par le formule actuelle, mis en balance avec les échecs habituels des autres formules éstatistiques administratives et leurs risques de pertes, parvienne à retenir le protectorat dans la voie d'un changement.

S'il n'y avait que le protectorat, nous y croirions volontiers. Mais, il y a la pression éventuelle de la métropole qui est à craindre.

Nous devons constater sur ce point que jusqu'ici cette intrusion a trouvé porte close. Le Gouvernement Chérifien s'est opposé à faire jouer son omnipotence de fond sinon de forme et a entendu garder à son Office sa liberté commerciale.

Nous en citerons pour exemple l'affirmation formelle du Maréchal Lyautey en 1923 :

M. Boussenot, député, ayant prié la Résidence de lui fournir un certain nombre de renseignements nettement précisés sur l'activité de l'Office, il lui faisait réponse qu'il en était, parmi eux, un certain nombre d'ordre commercial au premier chef qui, d'ordinaire, ne se publient pas, comme pouvant servir aux concurrents.

Cette réponse n'ayant, sans doute, pas convaincu l'honorable député et ses Collègues, ces renseignements étaient redemandés, cette fois par voie de question écrite au Ministre des Affaires Etrangères, Président du Conseil. La réponse à cette question, dûment transmise, fut la répétition de la nécessité pour l'Office « d'avoir sa liberté de travail contrôlée par son Conseil d'Administration » « parmi les renseignements réclamés aujourd'hui l'Office peut donner... mais pour des raisons qui sont toujours aussi fortes, il ne peut donner ni les stocks, ni à plus forte raison les noms de ses acheteurs et les conditions des contrats passés avec eux. La publication de ces contrats, sans l'agrément des acheteurs, ne serait pas faite pour les retenir et les renseignements, ainsi donnés, profiteraient immédiatement aux producteurs étrangers ».

On ne pouvait plus énergiquement prendre position.

Il nous semble, d'ailleurs, que le Gouvernement du Protec-

torat puisse se retrancher derrière les textes. N'est-il pas, en effet, soumis seulement au Ministère des Affaires Etrangères, dont il relève et n'est-il pas contraint seulement de répondre aux seules questions du domaine de ce Ministère ?

L'argument peut avoir sa valeur. Mais des circonstances telles que celles qui viennent de se produire en 1928 pour le contingentement des blés peut amener l'alternative du donnant donnant « des blés, du phosphate » à laquelle le Gouvernement Chérifien peut tendre à se soumettre.

Le danger est latent. Aucun texte ne garantit l'Office sur ce point. Il ne peut y en avoir. Il est à la merci de la volonté des gouvernements successifs auxquels nous rendons hommage pour le passé, car ils ont montré jusqu'à présent leur volonté de garder ses caractères à l'Office, montrant ainsi, outre leur souci de la bonne gestion marocaine, leur sollicitude et leur intégration réelle dans la personne d'un chef Marocain chargé, avant tout, de l'essor du Maroc et des ressources de son budget.

Mais ce danger dans la forme où il peut se produire ne peut dénoter un caractère administratif de notre Office ; de toutes façons c'est l'autorité de la majorité des actionnaires qui se fait jour.

Nous pourrions même ajouter que le jour où l'Office ne serait plus libre, il perdrait aussitôt sa qualité de commerçant et d'industriel, qui est justement le caractère spécifique de l'Office ; du jour où l'Etat imposerait à l'Office une mesure sortant nettement de son rôle commercial, que l'Office ne répondrait plus aux caractères des travaux préparatoires qui ont présidé à sa création, qu'il perdrait son caractère d'autonomie affirmé cette fois par un texte ; qu'il perdrait son article 5, car il ne s'administrerait plus lui-même ; que l'article 2 serait violé, car le Conseil n'aurait plus son pouvoir légal. En un mot, ce ne serait plus l'Office, tel qu'il a été conçu, nous dirions même, plus un Office. Ce serait un nouvel organisme de fait, cela redeviendrait une régie ou un établissement public pur et simple. Ce serait un nouvel organisme, alors même que le Conseil eut accepté sans opposition et que le dahir n'ait pas été changé, car si les textes n'ont pas rappelé ce caractère

spécifique de commerçant — et c'est un tort — ils n'ont rien dit de contraire et en cas de doute, les travaux préparatoires formels doivent nous éclairer.

— Si, comme nous venons de le voir, le Gouvernement du Protectorat a conservé à l'Office sa liberté d'action commerciale vis-à-vis du Gouvernement Français, si ce dernier, invoquant réellement ou pour se justifier, l'acte d'Algésiras, n'a apporté aucune intrusion dans la gestion de l'Office des Phosphates sur le marché international, il faut voir s'il en a été de même pour le marché Marocain.

Nous allons voir qu'ici il en a été de même et signaler en même temps une façon élégante de poursuivre, s'il en est besoin, un but gouvernemental sans atteindre l'Office, comme cela s'est produit pour la société de Fedhalah.

Sur cette question Maroc, on va nous objecter en effet aussitôt les contrats Tellièr-Kuhlmann et les tractations avec la Société d'Etudes et de Recherches de Fedhalah. On va nous dire : dans ces questions, l'Etat est bien intervenu et l'Office n'a-t-il pas enregistré un ordre comme l'aurait fait une administration ?

Il nous appartient donc de voir ces deux questions.

La Société des superphosphates du Maroc, filiale de Kuhlmann, est titulaire, en effet, d'un contrat de fournitures de phosphate sur la base du prix moyen de vente aux usines de France, déduction faite des prix de fret ; jusqu'à présent, rien à dire ; mais bénéficie en sus d'une ristourne sur ce prix, de 30 % à l'heure actuelle, consentie pour faciliter son installation au Maroc et ses débuts. Cette prime est nettement d'ordre gouvernemental, d'autant qu'elle a une contrepartie en faveur des colons et non de l'Office, savoir que le prix de super leur sera vendu prix littoral méditerranéen départ France.

Or, c'est bien l'Office des Phosphates qui supporte cette ristourne. N'est-ce pas la preuve d'une assimilation de l'Office à une Administration ? Eh quoi, une telle ristourne n'est-elle pas anti-commerciale, sans doute, et en tout cas dans un but n'ayant rien à voir avec l'Office ? Une Société se charge-t-elle de porter son aide à l'installation de ses clients ? Un Gouvernement seul peut avoir le devoir de le faire.

L'historique du contrat Kuhlmann va nous éclairer aussitôt. Disons tout d'abord que cette usine a reçu, par ailleurs et reçoit encore des subventions, mais pour lesquelles la discrimination du rôle de l'Etat n'a pas été perdue de vue, l'Office n'y étant aucunement mêlé. L'Etat n'aurait donc mis, constatation un peu bizarre, qu'une part des facilités accordées, à la charge de l'Office.

Sur le contrat lui-même et sa ristourne, nous dirons seulement que ce contrat Kuhlmann n'est pas autre chose que le contrat Tellièrre, plus ancien, par lequel avant la création de l'Office, M. Delure, Directeur Général des Travaux publics, s'engageait à accorder à M. Tellièrre, Administrateur de la Société Algérienne de produits chimiques, ces facilités, à charge par lui de constituer une Société et d'entreprendre la construction et l'exploitation d'une usine de Super au Maroc.

Nous ajouterons que le 20 Juillet 1920, donc avant encore la constitution de l'Office des Phosphates, la Société, dont M. Tellièrre était administrateur, réunie en assemblée générale, obtenait de ses actionnaires, l'autorisation d'augmenter son capital en vue de cette future « Compagnie Marocaine des Superphosphates. » L'Etat était donc bien engagé, avant que l'Office soit créé.

L'Etat n'a donc pas pris la place de l'Office pour traiter la question et lui imposer sa volonté. Lorsque l'Office s'est créé, les engagements Delure-Tellièrre ne pouvaient être rayés. De même qu'une Société reprend le passif précédent en prenant la suite d'une autre, de même qu'un commerçant se constituant en Société, y apporte son bilan, de même l'Etat apportait ses 36 millions, ses gisements, et au passif ses engagements.

Où se trouve là l'emprise gouvernementale ? En voulons-nous la preuve : c'est qu'il n'a laissé à l'Office la charge que de ce qui était lié à l'exploitation même des gisements phosphatiers : la diminution du prix de la fourniture.

Mais nous la trouvons surtout dans la forme employée pour faire passer à l'Office ce contrat. Pour une administration, un ordre eut suffi. Pour l'Office, on fit un contrat tripartite, l'Etat, Tellièrre et l'Office (Septembre 1921).

Le fait que l'Etat a jugé nécessaire de rechercher l'accord de volonté écrit de l'Office, en la personne de son Directeur Général, est le meilleur aveu que cet Office n'est pas Administration d'Etat.

— Les tractations avec la Société de Fédalah nous montrent cette même thèse de l'Etat et également sa conception en pareille matière.

Ici encore situation similaire ; une usine nouvelle se fonde pour traiter le phosphate au Maroc ; elle demande l'aide gouvernementale pour ses débuts et demande une ristourne sur les prix de vente. La seule différence est qu'à cette époque, l'Office existe déjà.

Lors d'une entrevue, l'Office avait déjà fait savoir à M. Hersent, représentant cette Société, venu pour demander à l'Office ces faveurs « que les subventions à une Compagnie étaient du ressort du budget de l'Etat et non de celui des Phosphates ». Le Directeur Général prenait en même temps nettement position auprès du Gouvernement en lui écrivant : « je conclus nettement, en ce qui concerne la gestion dont j'ai été chargé, au rejet de la demande de la Société d'Etudes » (19 Octobre 1923).

Ecoutons la note concordante du Gouvernement :

« La tentative de M. Hersent est très intéressante, mais elle doit pour le moment être limitée à un essai contrôlé. Dans cette mesure, il paraît judicieux que l'Etat, (et non l'Office des Phosphates), favorise une industrie nouvelle, qui peut être pour le Maroc, un élément de prospérité. » (2 Novembre 1923, Travaux public à Secrétaire Général), et plus loin : « de toutes façons l'Office des Phosphates, *organe purement commercial et indépendant*, ne peut consentir de réduction sur ses prix de vente et la formule à trouver serait différente. »

La réponse fut en conséquence et la ristourne accordée fut versée par le budget de l'Agriculture.

Remarquons d'ailleurs que ce ne fut pas là la thèse d'un moment. L'année suivante, la même Société proteste parce que l'Office a augmenté ses prix. Une lettre signée du Maréchal

Lyautey, lui-même, lui fait savoir que « l'Office Chérifien des Phosphates, qui est une *entreprise commerciale*, ne peut accorder sous forme de ristourne, des subventions à une entreprise particulière, mais le Gouvernement désirant encourager...

Voici donc, en cette matière, la thèse formelle de l'Administration et du Gouvernement. L'Office commerçant n'a pas à entrer en compte, dans des questions d'ordre administratif ou gouvernemental.

— Ce caractère commercial se retrouve également dans les modalités d'exécution de la partie commerciale.

La démonstration nous amènerait à expliquer toute l'organisation commerciale de l'Office, étude intéressante, certes, mais trop longue, et qui ne nous apporterait aucun fait bien saillant en dehors de la constatation du caractère non administratif général mis en avant.

Qu'il nous suffise de dire que, sans contrôle de l'Etat, sans autorisation de sa part, l'Office agit par lui-même d'accord avec son Conseil d'administration, fait ses contrats, contracte ses obligations, établit ses factures, livre, affrète, embarque, assure, perçoit, transige s'il y a lieu, discute et si besoin soutient ses procès.

Le seul point que nous devons préciser, car il donna lieu à un fait saillant, est que si jamais le Gouvernement changeait les statuts, les contrats antérieurs resteraient valables. L'Etat devrait procéder en quelque sorte à la liquidation de l'Office, comme on le fait pour une affaire privée. Ce sont des contrats civils dont l'Office est responsable, et qu'une décision administrative ne saurait annuler.

Un client, étranger à la France, non satisfait, en effet (il l'expliquait dans sa lettre), de la façon dont l'Etat traite en général ses affaires et ses co-contractants, s'informa, avant commande, de la responsabilité éventuelle de l'Office ?

Nous trouvons dans la réponse au courtier qui avait transmis cette question, l'affirmation formelle du caractère de l'Office. Nous la rapportons ci-dessous sans commentaires, ceux-ci en ressortant en toute évidence.

« Le Directeur Général de l'Office autorisé par l'article 2,

engage par sa signature la responsabilité de l'entité » (signalons le terme) « qui s'appelle Office Chérifien des Phosphates. Celle-ci est recherchable et poursuivable éventuellement *dans ses biens*, comme le serait une Compagnie privée, sous réserve, bien entendu, que les tribunaux *ordinaires*, parfaitement compétents en la matière, décident qu'il y a lieu à poursuites. »

« L'Office est propriété de l'Etat, c'est vrai ; mais il n'est en quoi que ce soit l'Etat ; il est soumis aux règles de droit commun. »

« Par conséquent, il n'est pas plus nécessaire d'indiquer une autorité responsable pour les tractations avec l'Office qu'on n'a l'habitude de le faire pour les tractations avec une Compagnie privée. »

« En cas de litige, on assigne la Compagnie en question parlant à son Administrateur délégué ou à son Directeur général. Il en serait strictement de même pour l'O. C. P.

Et plus loin :

« Si par hasard l'Office faisait faillite ou si l'Etat décidait de le supprimer, ledit Etat interviendrait alors seulement, mais *en qualité de liquidateur*. Il tombe sous le sens que même alors, les *biens propres* de l'Office répondent des engagements pris.

« Nous vous autorisons à donner à votre correspondant des extraits de la présente lettre et à agir de même au cas ou d'autres, vous feraient des questions analogues. »

Cette lettre officielle sous N° 6.903 SC du 3 Octobre 1925, vient à bon droit couronner notre étude. Ses termes communiqués, à titre de compte rendu au Gouvernement, en ont reçu la pleine approbation.

*
**

Les tribunaux, de leur côté, ont traité l'Office comme un organe non administratif.

Nous l'avons signalé pour la candidature du Caissier Général.

L'immatriculation des terrains de Kourigha ayant fait l'objet d'une opposition, les tribunaux ont admis que cette imma-

trication avait lieu comme en la forme de biens de particuliers, puisqu'ils ont jugé sur l'opposition sans soulever cette question. Mieux, cette opposition tendait à faire inscrire une hypothèque. L'impossibilité d'inscrire une hypothèque sur des immeubles de l'Etat ne fut même pas envisagée.

Nous en concluons qu'il n'y a aucune assimilation entre l'Etat et l'Office quant aux biens.

— Mais c'est une question de compétence qui fut le trait saillant de l'interprétation des tribunaux.

L'Office ayant prétendu que le tribunal compétent était Rabat, domicile de son Directeur Général, défendeur, fut l'objet de l'arrêt suivant, après appel.

« Attendu que ledit Office, régie d'Etat, possédant tous les organes d'une société commerciale privée, a un domicile attributif de juridiction dans chacun de ses établissements qui, par son importance, peut être considéré comme un centre d'affaires et d'opérations. »

Si cet arrêt semble mal prendre parti sur la question de la qualité de l'Office, il nous appartient tout de même de remarquer la gêne des juges en face de cet organe et justement, cette dérobage pour le qualifier, point qui était un des buts poursuivis par l'Office en l'occurrence.

Il nous appartient de dire, en outre, que c'est le caractère privé qui semble l'avoir emporté.

Si l'Office avait été administration, en effet, on n'eut guère pu admettre ce domicile attributif de juridiction, terme général pour les Sociétés privées, alors que nous nous trouvions en présence d'une absence de mandat légal pour le siège minier et de personnalité propre à ce siège, la loi ayant fixé formellement le seul mandat du Directeur Général domicilié à Rabat, et devant s'imposer formellement si nous sommes en matière administrative d'une part, d'autre part si nous avons affaire à une véritable loi et non à de simples statuts.

On n'eut pu d'autant moins l'admettre, alors que l'article 8 du dahir sur l'organisation judiciaire porte « les Administrations sont valablement représentées par un de leurs *fonctionnaires* » et que, nous l'avions fait remarquer justement, le

Directeur Général seul pouvait à la rigueur, dans une conception administrative, être considéré tel.

Un domicile attributif de juridiction, en matière personnelle mobilière, ailleurs qu'au domicile du seul fonctionnaire possible et du seul représentant accrédité par la loi, nous amène à penser que, là encore, l'assimilation à une Société privée, fut faite. L'attendu semble vouloir le dire. Et l'important c'est que c'est la Cour elle-même qui s'est ainsi prononcée, et que c'est la seule solution logique compatible avec son arrêt.

Tels sont les faits saillants qui ont marqué la vie de l'Office Chérifien des Phosphates.

Nous y constatons formellement que toutes les manifestations qui pouvaient à première vue, faire hésiter sur la nature de l'Office, sont en parfait accord avec une notion d'organisme fonctionnant comme un organisme privé.

Nous y voyons, par ailleurs, le souci constant de rappeler ce caractère, présider aux réponses de l'Administration Chérifienne et du Gouvernement.

Nous pouvons en conclure, en définitive, que si l'Office a bien inévitablement par son mode de création, le caractère d'une personne de droit public, il possède en même temps des caractères nettement spéciaux au droit privé et qu'il ne peut être devant cette absence complète de tutelle, caractère spécifique des organes administratifs existant jusqu'alors, qu'un organisme nouveau, comme son nom l'indique, dont les textes insuffisants, complétés par les faits, nous amènent à penser à cette phrase des travaux préparatoires « non pas un monopole mais une véritable industrie d'Etat outillée et dirigée comme une industrie privée. »

CHAPITRE VII

L'OFFICE

Etablissement Industriel, du point de vue Economique

SOMMAIRE. — L'Office, formule d'Etatisme ayant réussi. — *Résultats comparés dans des conditions analogues de personnel, de capital, de résultats financiers, et de circonstances économiques.* — *Les défauts étatistes auxquels il échappe : fonctionnarisme administratif et politique. Manque d'intérêt personnel : agents et conseil. L'antinomie de l'Etat industriel et de l'Etat puissance publique. Manque de concurrence.* — *Corrolaire de la concurrence : nécessité d'être sur place.* — *La question Nord-Africaine : contingentement. La solution possible par voie d'entente et non par voie d'autorité.*

« Recourir aux exploitations par l'Etat serait une très grande faute », a dit Loucheur au sortir des expériences malheureuses des formules étatistes pendant la guerre.

Sans vouloir nous laisser influencer par les réquisitoires bien connus de Guyot avant la guerre (la gestion par l'Etat et les municipalités) ou de Délemer (le bilan de l'Etatisme) sur les organes de la guerre, il nous faut constater que l'exploitation entreprise par l'Etat est, en général, déficitaire et que le terme rappelé par M. de Monzie dans le rapport Charlot « l'étatisme à perte » est malheureusement trop souvent réel.

Les exemples ne manquent pas dans ces volumes, dans leur sévère véracité. Ils font penser à cette phrase de Truchy lorsqu'il proclame dans son cours d'Economie politique la supériorité de l'initiative privée : « l'Etat n'est pas le Dieu que quelques-uns vénèrent. C'est un organisme social très com-

pliqué, dont le fonctionnement est rarement tout à fait bon, parfois tout à fait mauvais, le plus souvent médiocre ». Ils font penser au réquisitoire de Leroy-Beaulieu contre la prétention de l'Etat : « à l'omni-science et à l'omni-compétence » (*l'Etat moderne et ses fonctions*).

Tous sont d'accord pour constater l'incompétence et l'incapacité notoire de l'Etat comme industriel, ce qui ne rentre pas d'ailleurs dans son rôle normal selon eux.

Les faits sont patents d'ailleurs pour nous, en France ; et il nous faut bien le reconnaître, la Russie Etatiste de nos jours, où l'on ne peut prétendre cette fois que des desseins adverses ont pu venir contrecarrer l'essai, nous en apporte une éclatante confirmation.

Sans vouloir entrer dans des détails de chiffres, écoutons seulement l'aveu que nous en fait Kameneff, lorsqu'il cherche la façon dont on pourrait éviter la réalisation de la crainte formulée par Lénine lui-même, de voir ses paysans lui dire : « le pouvoir des Soviets est peut-être un bon pouvoir et les ouvriers de braves gens ; mais vous êtes incapable d'assurer la gestion » (discours Kameneff aux Soviets de Moscou, en date du 30-9-24).

L'Office Chérifien des Phosphates du Maroc a-t-il été la bienheureuse formule, apte à justifier et à rénover le principe étatiste ou tout au moins à le disculper ? Sans doute, étant donné les résultats absolument inverses des précédents qu'a donné ce nouvel essai d'étatisme, étatisme de circonstance devrions-nous, peut-être, il est vrai ajouter, d'après l'étude que nous venons d'en faire, et du fait que ces résultats ont pu être fonctions du caractère aussi peu étatiste que possible, que l'on s'est attaché à lui donner ; étatisme tout de même, pourtant, si non administratif.

Il nous appartient donc de voir comment cet Office a échappé aux défauts des affaires d'Etat au point de vue Economique, dans quelle mesure supplémentaire il aurait pu y échapper, enfin, la garantie qu'il peut avoir de conserver ces caractères, alors que nous le savons déjà, il les doit plus à la conception du Maréchal Lyautey et de son entourage administratif et à leur

constante sollicitude à la respecter et la faire respecter, que dans les textes mêmes qui eussent pu ou dû avoir le devoir de le faire.

*
* *

Les résultats furent, en effet, satisfaisants ; les chiffres que nous allons citer et qui sont puisés dans les bilans et les statistiques officielles, nous le montrent.

Les chiffres de 1926 ont porté l'Office au point de vue tonnage à la seconde place des producteurs Nord Africains, alors pourtant qu'il est la plus récente des diverses entreprises. Nous notons, en effet, parmi les principales :

	tonnes	chiffres de 1927
Compagnie de Gafsa	1.880.533	2.039.572
O. C. P.	885.720	1.198.006
Phosphates de Constantine	601.674	793.118
Phosphates Tunisiens	374.642	412.318

Ces chiffres seraient insuffisants par eux-mêmes ; il est évident, en effet, que pour des gisements comme ceux de la Compagnie de Constantine qui a pris la suite de la « Constantine Phosphate limited », représentant encore environ 12 à 15 millions de tonnes pour une amodiation de 24 ans encore, il n'est pas intéressant de dépasser au prix de dépenses plus grandes le chiffre moyen de 800.000 tonnes qui doit épuiser son gisement même avant la durée concédée et auquel d'ailleurs, ils avouent formellement dans leur dernier rapport, vouloir se limiter.

La cadence comparée des accroissements avec la plus grosse Compagnie d'Afrique du Nord, nous avons cité Gafsa, nous donnera un élément d'appréciation de plus. L'Office étant donné ses possibilités de tonnages élevés plus élevés même que Gafsa, dont le plafond rationnel semble être aux environs de 2.500.000 tonnes, en l'état actuel, a eu comme il devait l'avoir une progression dans ses premières années supérieure à Gafsa. Il se trouve donc dans la normale d'une industrie privée menée de façon satisfaisante. Les chiffres nous le montrent :

Année d'existence	tonnes exportées	
	Maroc	Gafsa
2 ^e année	79.815	—
3 ^e année	190.723	68.209
4 ^e année	430.441	171.288
5 ^e année	721.228	178.019
6 ^e année	885.720	263.402
7 ^e année	1.198.006	352.088

En 7 années donc l'Office a atteint les environs du chiffre que Gafsa ne toucha qu'au bout de 13 ans d'existence, soit 1.129,759 tonnes.

— Mais le chiffre produit ne démontre encore rien par lui-même ; on peut produire dans des conditions désastreuses. Il n'en fut rien.

Ces résultats furent obtenus dans des conditions normales au point de vue personnel employé : en 1926, l'O. C. P. employe une moyenne de 435 Européens et 2.800 indigènes pour une extraction de 882.821 tonnes ; Gafsa, la même année, pour une extraction à peine double, 1.724.633 tonnes, employe 836 Européens, un peu moins du double de l'Office (— 36) et 5.751 indigènes, un peu plus du double (+ 151). Le pourcentage main-d'œuvre est donc sensiblement le même. On ne peut objecter donc que les résultats ont été atteints sans souci du rendement individuel (1).

Au point de vue capitaux engagés, l'Office a-t-il été privilégié ou fut-il plus dépensier. Les chiffres des capitaux sont similaires encore : Office, 36 millions ; Gafsa, 36 ; Constantine, 30 ; Tunisiens, 45.

(1) Ces chiffres sont ceux portés aux bilans comme extractions. — Les chiffres de la population ouvrière de Gafsa sont ceux donnés par Ch. Baron à la Chambre, qui se sont trouvés contrôlés dans la monographie parue au journal « *Le Phosphate* ». — Le chiffre de l'Office est la moyenne ouvrière en 1926. — Il eût été inéquitable en effet de prendre le chiffre maximum de fin d'année pour une affaire en voie de croissance. Le chiffre comprend déjà un certain nombre d'ouvriers des Travaux Neufs qui sont moins importants pour une Compagnie ancienne et dont en toute rigueur nous aurions pu faire la soustraction.

Objectera-t-on que Gafsa eut son chemin de fer à construire ? nous répondrons que 36 millions en 1897, valaient sans aucun doute plus que ceux de l'Office en 1921 et suivantes. Objectera-t-on que l'Office dut faire des emprunts à court terme ? L'argument est faible puisque ces emprunts étaient intégralement remboursés en 1926 ; par ailleurs, Gafsa n'a-t-elle pas émis des obligations qu'elle finit d'amortir à l'heure actuelle ?

Dira-t-on que ces résultats ont été obtenus sans souci de créer des réserves, sans amortir, ou en y consacrant tous les bénéfices : non encore ; les résultats financiers ne sont pas moindres : outre 21 millions d'amortissements portés à 40 en 1927, le remboursement de ses emprunts à court terme, l'Office avait constitué en 1926, 31 millions de réserve normale ou spéciales, portées à 58 millions en 1927. Ses versements à l'Etat, assimilables à des dividendes, ont été appréciables : 26.800.000 fr. en 1926 ; on parle de 39 millions et demi en 1927.

Ces chiffres sont suffisants pour nous permettre de ne pas insister.

On nous demandera alors si les conditions d'exploitation ont été comparables : n'ont-elles pas été par ailleurs facilitées ? Rappelons que l'Office a payé tous les impôts qu'aurait payé une société privée pour son exploitation. Gafsa accuse dans son bilan 1926, 15.197.000 francs d'impôts payés par elle, l'Office pour un tonnage d'à peu près moitié 7.384.000 francs. Or, l'impôt n'est-il pas en partie proportionnel au tonnage. Les droits miniers sont à la tonne, les installations base des patentes et des taxes locales ne sont-elles pas également proportionnelles au tonnage. Disons, que si l'Office avait exporté 850.000 tonnes de plus pour atteindre le chiffre de Gafsa, le seul droit minier perçu par les douanes à la sortie eut été majoré de près de 6 millions (5 % *ad valorem*, la tonne étant à 140 fr. et pour 850.000 tonnes : 5.950.000 francs).

Les frais de transport de la Mine à la cote, bien que la distance en soit moindre est similaire à celui des Compagnies Algériennes. Qu'il nous suffise de citer la parité suivante en 1920. Les chemins de fer du Maroc, écrivaient, en effet : « nous

preuons dès maintenant l'engagement de proposer en temps utile un prix de transport par tonne analogue à ceux payés à la même époque par les 3 mines du Kouif, 232 kilomètres jusqu'à Bône, de Kalaa-Djerda 235 kilomètres et de Kalaat-es-Snan 254 kilomètres jusqu'au port de Tunis ». Et l'O. C. P. n'a pas 150 kilomètres de ligne. Telle est la base qui est restée, car depuis l'ouverture de la voie ferrée, ce sont des majorations de tarifs qui sont survenues comme partout et dans des proportions équivalentes (25 % en fin 1925), base qui fit d'ailleurs protester l'Office en Décembre 1923 et valut pour réponse : « Si notre prix s'applique à un parcours kilométrique moins grand, vous constaterez que nos tarifs généraux sont plus élevés que dans ces deux pays (Algérie, Tunisie), car nos dépenses sont aussi plus considérables. Dans ces conditions, il n'est pas possible de remettre en question les accords de 1920. » L'Office n'est donc pas favorisé sur ce point, et est dans une situation comparable malgré la distance moindre à ses voisins. Nous n'avons pas cité Gafsa qui a son propre chemin de fer dont l'amortissement doit d'ailleurs, lui permettre un prix de revient infiniment plus faible malgré les 244 kilomètres qu'il représente.

Citons encore parmi les charges courantes que l'Office paye à l'Etat avant tout versement, le montant à 7 % du capital engagé et cela depuis ses débuts, les premières années non bénéficiaires ayant été portées au passif des suivantes à intérêts cumulatifs. Ainsi donc, il a rémunéré son capital, avec point de départ du premier jour, ce que même des actionnaires n'eussent pu prétendre, sauf prévu aux statuts.

Citons, enfin, que non content de payer des tarifs de chemin de fer équivalents, il a assumé en plus une garantie d'intérêts des emprunts des chemins de fer et de l'énergie électrique au Maroc. Il verse la part correspondante au montant des dépenses faites, pour desservir Kourigha, pour ces travaux payés sur emprunts garantis par le gouvernement. Cette charge supplémentaire peut sembler d'ailleurs discutable, car c'est un peu payer deux fois pour la même chose, puisqu'il paye le transport déjà ; que d'autre part, il paye alors que la ligne même de Kourigha est bénéficiaire, sans qu'il soit fait un compte de garantie spécial à cette dite ligne qui seul lui sert.

Si ces résultats n'ont pas fait l'objet et ne sont pas dus à des avantages financiers faits spécialement à l'Office, ne sont-ils pas dus à des conditions économiques plus favorables ?

Rappelons tout d'abord, que l'époque 1921-1926, ne peut guère être considérée comme une époque favorable pour lancer une nouvelle affaire. Les sociétés établies avant guerre en ayant joui de prix plus bas pour leurs installations, ont évidemment été mieux placées.

Les conditions d'extraction ne sont par ailleurs pas meilleures qu'ailleurs. L'exploitation est faite en galeries comme chez les autres. Les frais entraînés de ce fait sont donc en principe les mêmes. Notons pourtant que le produit étant plus sableux, nécessite, au contraire, des dépenses de boisage plus grandes que pour d'autres Compagnies. L'irrégularité de niveaux de la couche exploitée a par ailleurs, posé des problèmes délicats de traction que le Directeur Général, ancien Directeur de Gafsa, avoue lui-même n'avoir jamais rencontré dans sa longue carrière phosphatière.

Notons, par ailleurs, que le climat du Maroc beaucoup plus humide, enlève à l'O. C. P. la ressource appréciable d'un séchage au soleil pendant un laps de temps beaucoup plus considérable. Et lorsqu'il lui est possible, n'est-ce encore bien souvent que pour ne pouvoir obtenir qu'un début d'assèchement, qu'il lui faut compléter par un passage aux fours.

Disons enfin, que comme ses concurrentes, l'Office a dû s'installer dans une région à peu près déserte où lors de son arrivée, tout était à faire ; il a fallu qu'il construise de toutes pièces outre ses installations, tout son village, sans compter les constructions nécessaires à la vie publique : église, écoles, poste, commissariat de police, hôpital... et les travaux publics : canalisations d'eau, électricité... C'est une véritable petite ville qui s'est élevée à ses frais et dans une période de matériaux chers, de main-d'œuvre difficile et au début, de transport défectueux.

Il nous faut noter par contre, ce qui justifie en partie les merveilleux résultats supérieurs aux autres qui ont été obtenus, que le produit extrait est nettement supérieur. Nous ne ferons pas ici un calcul de prix de revient, ce renseignement étant

d'ordre strictement confidentiel et n'étant pas la propriété des agents, alors même qu'ils en aient connaissance (1). Mais, il est évident, que cette qualité du produit fut un élément appréciable de l'essor de l'Office des Phosphates. Il n'est pas possible, malgré tout, de lui attribuer à lui seul les résultats obtenus et nous devons conclure que, malgré tout, cet organe d'Etat, nouvelle forme d'Etatisation, a été couronné de succès. L'appréciation est d'ailleurs unanime sur ce point. Nous n'en voulons en prendre l'expression que dans les termes des différents rapports et articles sur ce point et dans la crainte émise par certains de se voir chasser du marché phosphatier.

L'Etatisme a réussi. Etant donné les résultats défectueux rencontrés par ailleurs, ne peut-on attribuer ce succès à la formule nouvelle employée ? N'est-ce point dû à ce qu'il a évité les écueils habituels aux entreprises d'Etat ?

C'est au point de vue économique qu'il nous appartient dès lors de voir dans quelle mesure cet Office a su ou pu échapper aux écueils qu'ont rencontrés à ce point de vue les expériences précédentes.

Ces écueils, Leroy-Beaulieu nous les résume dans le seul mot du « fonctionnaire ».

Nous croyons pouvoir, partant de là, les trouver :

- 1° dans le fonctionnarisme proprement dit ;
- 2° dans le manque de responsabilité pécuniaire et d'intérêt personnel ;

(1) Nous mettons par ailleurs en garde contre la méthode empirique consistant à comparer des prix de revient « établis en déduisant du produit des ventes, les bénéfices industriels » accusés aux comptes de profits et pertes. (Chapus, Exploitation des phosphates, p. 260). Nous savons trop en effet ces résultats, fonction de l'inscription ou non aux comptes d'exploitation des dépenses d'installations nouvelles, plus fréquentes pour les entreprises récentes ; et ce fait à lui seul montre la fausseté possible d'une telle méthode dont cet auteur reconnaît d'ailleurs les risques, sans renoncer à l'employer et à conclure.

3° dans l'absence de concurrence ;

4° dans le danger de voir le but poursuivi, ne pas rester purement commercial comme il devrait l'être.

Par fonctionnarisme, nous n'entendons pas seulement le fait d'être fonctionnaire mais l'existence des défauts que ce régime comporte par essence, savoir :

1° du point de vue gestion, la rigidité des règles et la stabilité des situations ; 2° du point de vue politique, l'emploi-fonction de la personne, l'instabilité des titulaires, des situations, en un mot, le népotisme ou le favoritisme au lieu du « à chacun selon ses œuvres » que Saint-Simon met à la base de son Etat à conception industrielle.

La rigidité des règles, consiste dans la fixation par avance, du nombre de postes de chaque genre, dans leur maintien une fois créé, dans la fixation de leurs attributions respectives qui doivent être intégralement respectées, dans la nécessité d'observer le processus fixé pour le travail ou l'exécution de l'opération, et enfin, dans l'interdiction d'initiative individuelle.

Tout cela n'existe pas pour l'Office.

Les postes existent dans cette exploitation, suivant les besoins de l'affaire et non suivant un texte de loi ; s'il est nécessaire pour un temps de doubler telle catégorie d'emploi, il appartient seulement de recruter le personnel *ad hoc* ; point besoin de loi, d'accord des autorités budgétaires ; on le fait. Mais, par contre, le poste supplémentaire ainsi créé sur la demande des circonstances, est aussi facilement supprimé lorsqu'il devient inutile et sans qu'il soit besoin de la même autorisation et de se préoccuper par ailleurs, du titulaire, hors du respect des règles de droit commun en matière de licenciement, évidemment. Utilisation conforme aux besoins, donc qui n'existe pas dans l'Administration.

Les hommes qu'on met à ces postes, par ailleurs, sont choisis suivant leurs capacités et références et non du fait de leur présence et de leur ancienneté dans l'affaire, à l'inverse des Administrations. Point besoin, qu'il appartienne déjà à l'affaire dans un poste inférieur. Et, si on le prend à l'extérieur, peu

importe qu'il ne commence pas par la base. Le Directeur Général, chargé de gérer l'Office, recrute comme et quand il juge utile, pour le temps nécessaire, et qui il veut. Ce mode qui est la seule manière d'obtenir le minimum d'employés, et parmi eux de mettre suivant la formule anglaise : « the right man in the right place », c'est-à-dire d'obtenir le plus de rendement en économisant le plus possible, n'est pas compatible avec le caractère de fixation légale des emplois qui est le propre de l'Administration.

Point de rigidité non plus dans les attributions données à chacun. Chaque groupe ne fait pas un compartiment étanche s'il a sa spécialité ; c'est tantôt l'un, tantôt l'autre, qui selon la question traite le principal avec l'aide de ses voisins ; l'affaire ne passe pas de l'un à l'autre, pour que chacun y traite sa partie, d'une façon inévitable ; d'où accord plus certain dans la rédaction et la décision, et rapidité. « Chacun ne reste pas dans son bureau ne se souciant que d'éviter les responsabilités », comme c'était le cas pour la gérance de la flotte de l'Etat pendant la guerre. (Baumgartner, Rev. E. P., Oct.-Déc. 1922).

Il n'y a pas une hiérarchie incommutable, dans le *processus de l'opération*, mais par contre une liaison constante, du fait d'un organe central de liaison qui fait défaut dans l'Administration, et une interpénétration en quelque sorte des services, sans la jalousie typique chez le fonctionnaire, pour les attributions à lui dévolues. « Il y a unité de direction en elle-même. On n'agit pas isolément » ; autre reproche fait à la flotte d'Etat : « où existaient trois directeurs bien compartimentés, exploitation, réparation et comptabilité » (même article).

Pas de régie formelle, donc une initiative possible dans le fonctionnement, initiative surveillée évidemment, mais qui ne se heurte pas forcément à la nécessité de devoir être prise par l'un et non par l'autre ; les suggestions d'amélioration dans le détail dont la somme fait toute une économie de l'affaire, est ouverte à tous les degrés. Pas de règle écrite ; on pense plus au but qu'à respecter des formules ; on évite aussi cette pierre d'achoppement que Leroy-Beaulieu définit : « ne pas se faire d'affaires ».

Et tout ceci repose sur le fait de cette dernière forme de la

rigidité Administrative écartée et qui est la *stabilité des situations*.

L'entrée dans le personnel de l'Office n'est pas l'acquisition d'une situation à vie d'abord ; ceux qui y restent, ne sont pas appelés par ailleurs à subir inévitablement un sort similaire dans un temps donné.

Aucun agent ne peut se prévaloir du fait de sa présence dans cette affaire d'Etat, pour conclure que sauf faute grave, il est appelé à garder pour le temps qu'il voudra un poste qui lui est assuré. Pas de situation définitivement acquise ici ; l'agent est toujours à la merci d'un renvoi sans indemnité dans une première période dite d'essai, avec un dédit dans les périodes consécutives, dites d'engagement, ou par non renouvellement dudit engagement en fin de chacune de ces périodes. Il faut dès lors, que tout agent entretienne en quelque sorte, sa place et l'Office y trouve la certitude d'une activité au moins moyenne de ses agents.

L'absence d'un statut dans les règles d'avancement lui apporte, par ailleurs, la possibilité d'obtenir non seulement une activité moyenne, mais une activité maxima d'une partie de ces agents.

De même que le Directeur Général peut changer à volonté les durées de contrat et ces dédits soit pour les accroître, s'il désire s'attacher pour plus longtemps ou plus facilement certains agents, soit pour les diminuer au cas d'agents en qui on puisse faire moindre confiance, de même, il n'y a pas à l'Office de « curriculum vitæ » définitif. Même restant à l'Office, un agent ne peut jamais savoir le poste auquel il parviendra, ou le traitement auquel il arrivera. Il existe bien une hiérarchie générale portée à la connaissance des agents, mais en même temps, il est porté à leur connaissance que le Directeur Général fait tout changement d'échelles qu'il peut juger utile et c'est ainsi que l'on a pu voir des agents pris à un taux semblable à leurs collègues, être placés peu après à des taux moitié plus élevés, plus élevés que ceux de certains autres auparavant leurs supérieurs. Et cela se fait, sans qu'aucun puisse prétendre comme dans les administrations, à une lésion quelconque, le nombre

d'agents dans une échelle et l'avancement n'étant pas réglé par avance.

L'absence de ces statuts immuables qui, dans l'Administration peuvent être qualifiés de « mort de l'activité personnelle des individus et de l'effort », fait ici une nécessité d'activité et de persévérance.

— Notons toutefois, pour que notre étude soit complète, comme une empreinte peut être de l'esprit administratif, dans l'annonce faite aux agents d'un avancement *automatique* à l'ancienneté, dans l'étendue de l'échelle à laquelle ils appartiennent, et dans le fait de porter ces échelles à leur connaissance, ce qui vaut dans une certaine mesure engagement de la part de l'Office.

Mais le fait que l'agent est titulaire d'un contrat relativement court (5 ans renouvelable par période d'un an en général), rend au fond illusoire la garantie de cet automatisme ; le jour où l'augmentation prévue ne correspond plus aux services rendus, on ne renouvelle pas l'engagement, ou bien sur demande de l'agent comme le cas s'est déjà présenté, on le renouvelle au taux précédent sans l'augmentation.

Nous ne voyons dès lors dans cette annonce d'avancement automatique, qu'un risque de difficultés ; quoique l'Office ait parfaitement le droit de ne pas renouveler ses contrats, un risque de procès peut se faire jour sur une idée d'abus du droit ; un danger reste latent enfin de retomber dans de l'automatisme administratif, avec une direction moins compréhensive. Sans doute, il est utile que l'agent sache d'une façon pertinente qu'il n'est pas lié sans espoir à un poste et à un traitement x ; mais les faits ne le lui auraient-ils pas montré sans cet espèce d'engagement que l'on prend vis-à-vis de lui. Selon nous, cette règle d'augmentation à l'ancienneté devait être établie comme une règle d'usage seulement portée à la connaissance des chefs et du service du Personnel chargé de rappeler en temps voulu, que tels agents arrivent à cette ancienneté.

Qu'il soit dit à la rigueur, qu'en principe une augmentation sera envisagée pour telle ancienneté, cela peut être utile pour montrer à ceux qui l'obtiennent plus rapidement, qu'il a été tenu compte de leurs efforts et de leur zèle ; mais qu'on la dise automatique ne présente, croyons-nous, que ces inconvé-

nients, écueils de l'étatisme, ces dangers de procès, sans apporter d'avantages réels, car cette garantie d'automatisme n'attirera guère que ceux qui n'ont pas le désir d'obtenir mieux par leurs efforts.

Quoiqu'il en soit, nous devons constater que l'Office des Phosphates a su mettre en application le « à chacun selon ses œuvres », qui est la base de toute affaire industrielle, écartant comme le veut Saint-Simon « les oisifs, et payant, suivant les mérites, chacun devant retirer le bénéfice correspondant à sa mise sociale en quelque sorte, cette mise étant son travail et ses capacités ». La conception du père du Collectivisme était sur ce point parfaitement commerciale.

Nous devons constater qu'il a su éviter ce premier écueil de l'étatisme, qu'il a su ne pas être « cette administration compliquée et bureaucratique, incapable, vu l'absence d'initiative, de vraies connaissances techniques et d'intérêt personnel » que le comte Kokovtsoff constate pour la Russie des Soviets (*Vie Fin.*, 25-8-25). Qu'il a évité aussi l'écueil que constate le soviétiste Lianoff (*Pravda*, 3 Sept. 26), au sujet des spécialistes des établissements étatistes : « même mal payés, autrefois, ils étaient pleins de zèle ; maintenant, leur travail est une école d'hypocrisie » et qui lui faisait dire : « Les établissements industriels se remplissent d'incapables et de politiciens » (*Rev. Ec. Pol.*, 1926).

Le point de vue politique est, en effet, avec le manque d'intérêt personnel, un autre écueil de l'étatisme.

Le danger politique, est l'emploi-fonction de l'homme et non plus l'homme-fonction de l'emploi, c'est-à-dire soit l'emploi créé pour l'individu, qui suit sa filière administrative et du fait de sa montée automatique en grade, peut même être dépassé dans sa capacité par la fonction elle-même ; soit qu'il s'agisse de « fils à papa » comme on les appelle, protégés des hommes politiques ou des gouvernants qu'il faut caser, quitte à créer un poste pour eux.

C'est pour les fonctions directoriales, le danger que l'Etat choisisse l'homme plus d'après ses relations ou ses accoin-

tances politiques, que d'après ses capacités et ses antécédents. Le Maréchal Lyautey n'a pas craint de faire son choix dans l'industrie privée. En serait-il toujours de même ? Il semble, certes, que normalement ce doive être dans les milieux industriels éprouvés, que soit cherché le chef d'une industrie ou d'un établissement que l'on veut tel. Si nous avons trouvé par le fait qu'il est édicté que « l'Office s'administre lui-même » et que c'est son Directeur qui le gère sous le contrôle du Conseil d'Administration, la garantie d'échapper aux errements administratifs, encore faut-il que ce Directeur lui-même ne soit pas porté à y tomber par lui-même ou à les mettre en vigueur dans le domaine qui vient de lui être confié. Or, la meilleure garantie que l'on en puisse avoir, n'est-il pas de prendre ce Directeur dans un milieu où il n'aura ni appris ces méthodes, ni surtout pris l'habitude même inconsciente de ces errements.

Sur ce point selon nous, il manque aux statuts constitutifs de l'Office une règle primordiale qui serait la nécessité pour le gouvernement Chérifien de prendre ses Directeurs Généraux de l'Office dans le monde industriel. Le fera-t-il de lui-même ? il est permis d'en douter ; la place est certes, intéressante et sera fort recherchée ; or, les plus appuyés auprès du gouvernement chargé de la nomination, ne seront-ils pas de ce monde politique où administratif plus proche des gouvernements. Si l'on peut espérer, peut-être, que le bon sens l'emporte à nouveau comme en 1920, il n'en est pas moins regrettable d'en être réduit à la bonne volonté d'un Résident à venir, donc d'un homme, et auquel on n'aura même pas donné cette arme pour résister aux pressions éventuelles, qui consisterait à pouvoir répondre « je ne peux légalement prendre qu'un industriel éprouvé ».

Le point figure bien implicitement dans le rapport Calary de la Mazière et fut mis en avant à la Chambre (19 Juin 1920), on précisa des techniciens qui ne seront pas des fonctionnaires. Nous ne saurions nous en rapporter à cette garantie morale, pour dire que c'est inutile de faire plus, d'autant que le député Blum objecte aussitôt « qui pourraient être des fonctionnaires. Il arrive que des fonctionnaires puissent être de bons techniciens ».

Le danger politique, c'est par ailleurs et sous une autre

forme, celui de l'instabilité des chefs. La difficulté des affaires d'Etat, constate Delemer, est de maintenir l'harmonie entre le chef gouvernant instable parce que politique, et le chef de l'industrie qui doit être stable, au contraire, pour le bien de cette industrie, cette harmonie nécessaire pour assurer la continuité et la suite de direction de l'entreprise. Remarquons, que si l'Office était une régie où l'administration commande, voire même un service industrialisé, il y aurait gros risque de voir cette harmonie troublée : n'oublions pas que l'Office s'administre lui-même et que son autonomie doit lui éviter cet inconvénient par le fait que justement ce gouvernement n'a pas à intervenir dans sa gestion, aucun texte ne lui en ayant donné le pouvoir. Nous ne saurions trop rappeler, par contre, l'intérêt déjà signalé à insister légalement sur cette autonomie et sur l'absence pour l'Office des caractères normaux de l'établissement public et de la régie, en vue d'éviter cette ingérence et la conséquence qui s'en suivrait.

Sans en arriver jusque-là, il semble pourtant que l'instabilité du chef puisse se faire jour encore lors du renouvellement de son contrat à temps. Si dans l'industrie, l'actionnaire a son intérêt personnel pécuniaire qui le pousse à garder plus longtemps le Directeur qui a fait prospérer son affaire, il est indubitable qu'ici cet intérêt ne jouera guère. La nécessité de prendre un industriel ne sera même pas suffisante ; il en est qui font de la politique. Il semble qu'il faille plus ; mais la question est délicate. Fixera-t-on de conserver le Directeur tant que les bénéfices continueront à s'accroître ? C'est pousser celui-ci à ne pas aller trop de l'avant pour garder toujours, en cas d'années moins bonnes, une possibilité d'accroissement, c'est lui faire, pour garder sa place dans ces années, sacrifier les sommes qu'il devrait consacrer normalement à l'entretien et au renouvellement de son outillage.

La seule solution, selon nous, serait que ce changement doive être fait sur l'avis conforme du Conseil d'Administration qui l'a vu à l'œuvre et a pu le juger. Mais encore faudrait-il, croyons-nous que ce Conseil ait lui-même un intérêt personnel à l'affaire, car sinon la mesure ne serait qu'en partie efficace ; elle apporterait seulement la nécessité de plusieurs volontés

dont une partie ressort encore d'administrateurs publics. Ce serait une mesure utile sans doute, mais incomplète encore.

Ceci nous amène à cet autre danger qui consiste dans l'inexistence d'un intérêt personnel pour les membres agissants des affaires étatistes.

Nous ne croyons pas utile, d'insister sur ce postulat que Leroy-Beaulieu définit en ces termes : « le moteur de tout le progrès économique, c'est l'appât du profit qui excite l'ardeur au travail et l'ingéniosité de l'entrepreneur ». Il est l'évidence même.

Nous avons vu déjà, que le personnel agent a un intérêt personnel en jeu, du fait que son non travail sera pour lui son renvoi ou pour le moins un non avancement possible. Pour le chef, il existe une prime à la production.

Ce ne serait pas suffisant : une augmentation qui ne doit se produire qu'au bout de quelques années est un stimulant certes, mais un stimulant sur lequel les imprévoyants ou les paresseux s'endorment facilement. Par ailleurs, il ne s'agit pas que de produire, il faut produire économiquement, c'est-à-dire avec bénéfices. La participation du personnel aux bénéfices qui répond à ce but, est prescrite par le dahir de constitution ; elle existe ; elle est garantie.

C'est à côté de la responsabilité par l'instabilité éventuelle de leur situation, la responsabilité pécuniaire indirecte qui apparaît. Dès lors, chacun a intérêt dans sa sphère d'activité à restreindre et à compresser ses prix de revient dans lesquels doivent rentrer évidemment l'entretien et le renouvellement de l'outillage pour que cette compression ne vienne pas à son détriment.

Par une initiative particulièrement psychologique, le Directeur Général a bien su faire comprendre la chose à tout son personnel ; ce n'est pas seulement sous la forme d'une part brutale de bénéfices que la répartition s'opère, c'est également par l'attribution de cette part sous forme de ce qu'il nomme « la prime à l'économie ». Ainsi les services ne se trouvent pas récompensés seulement parce que l'Office, en général, a fait des bénéfices. Ils se trouvent l'être d'une façon complémentaire

parce qu'ils ont économisés sur les prix de revient qui leur étaient attribuées. Un service qui par négligence aura nécessité le remplacement plus rapide de son outillage, se trouvera donc logiquement en passe d'avoir une prime à l'économie qui sera moindre.

Ajoutons enfin, que les agents plus anciens ont une légère majoration sur les autres, pleinement justifiée par le fait que les années postérieures, bénéficient indirectement des précédentes.

Nous n'insisterons pas sur l'importance psychologique de cette double prime. Qu'il nous suffise de dire que nous avons constaté dans les bureaux que des agents récupéraient tout papier blanc et faisaient leurs brouillons sur recto et verso « pour comprimer leurs prix de revient ». Citons aussi et plutôt, le mécontentement des services de l'Embarquement, du fait d'une grève des employés des chemins de fer qui suspendait les arrivées de la Mine, les chargements et entraînaient des surestaries. Ce mécontentement n'avait pas à sa base un sentiment de critique de la grève elle-même ; mais suivant les termes d'un de ces agents « ces cochons-là faisaient perdre plusieurs centaines de mille francs, augmentaient les prix de revient et leur volaient des bénéfices ». Les agents parlaient même si, les grévistes venaient tentés de débaucher dans leurs services, d'en « foutre quelques-uns à l'eau ».

Le principe est nettement démontré il pousse aux résultats. Ses modalités peuvent toutefois attirer quelques observations.

Nous n'hésiterons pas à dire combien la question se présente délicate. On ne saurait rendre responsable tels agents d'accidents fortuits ou de force majeure. Quelle part également des bénéfices doit être distribuée ? Les services non productifs n'ont pas de prix de revient et si il leur a été donné des prix d'abonnement, le critérium en reste fatalement bien vague.

Aussi n'a-t-il pas semblé possible de faire une simplifiée application mathématique. Les points indiqués ci-dessus seront gardés comme éléments ; mais la répartition définitive de la part de chacun reste au Directeur Général qui la décide sur conclusions de ses Directeurs et sous le contrôle et l'approbation du Conseil d'Administration.

Nous ne croyons pas que ceci puisse être évité ; nous devons affirmer, par ailleurs, que cette modalité n'entraîne pas la perte des bénéfices psychologiques et économiques du principe. L'expérience nous l'a montré. Il évite enfin toute discussion éventuelle et la possibilité par les agents de demander des comptes, de s'ingérer dans la gestion, voire de critiquer que telle division a un prix d'abonnement supérieur à la leur, en vertu de circonstances dont la valeur aurait toute chance de leur échapper.

Nous nous demandons, par contre, si le gouvernement n'a pas poussé trop loin le système, en laissant au Conseil d'Administration le soin de fixer chaque année la part réservée au personnel, au lieu de fixer par avance et définitivement un pourcentage des bénéfices accusés par le bilan.

L'objection résidait évidemment dans le fait que ce pourcentage ne pouvait être fixe avec l'accroissement inévitablement rapide des bénéfices, accroissement dont par ailleurs on pouvait ignorer la proportion.

Par ailleurs, le Conseil d'Administration avait le souci tout à son honneur de prévoir des années moins bonnes dues à des circonstances telles que la baisse des changes, par exemple, ou certains cas imprévisibles. Très sagement, peut-être, il envisageait le mauvais effet que ferait, sous l'empire de ces circonstances indépendantes des agents, une baisse des primes de fin d'année.

Il semble pourtant que ces inconvénients eussent pu être surmontés. Il est des courbes de fonctions dont la vitesse de croissance diminue progressivement avec l'étendue de la somme, nous diraient des mathématiciens ; une telle formule n'eut-elle pas pu être envisagée pour parer à l'objection relative à l'accroissement des bénéfices. Elle a bien été envisagée pour la rémunération des prêteurs lorsque s'est posée l'éventualité d'émettre des actions-obligations en 1923.

Pour ce qui est de la deuxième objection, ne pouvait-il être constitué une sorte de réserve spéciale pour parer aux années passagèrement déficitaires et qui eut été alimentée par une part prise sur les années meilleures.

Nous y aurions vu personnellement la garantie que, en cas

d'années mauvaises justement, cette part non distribuée eut bien été à la disposition du Conseil. Sera-ce l'Etat qui consentira volontiers cette année-là, à restreindre encore ses bénéfices réduits par les circonstances, pour maintenir en tout ou partie les primes de l'an précédent. Sera-ce aussi facile qu'on veut bien le penser ?

Nous y verrions aussi la sécurité que le jour où un certain nombre de membres du Conseil serait changé (chose possible, car un Résident nouveau pourrait désirer avoir ses Directeurs d'Administration publique à lui), le Conseil suivant garderait la même politique, ou tout au moins, s'il l'abandonnait, serait contraint de constater l'existence du fonds de prévoyance et d'en tenir compte, pour le passé.

D'un pourcentage nettement défini vis-à-vis de l'Etat, nous voyons enfin la difficulté plus grande pour l'Etat de discuter l'étendue de la prime votée par le Conseil lui-même. C'est la garantie non plus à l'encontre de ce Conseil, mais vis-à-vis de l'Etat. Or, ne peut-il pas le faire sans cela ? L'Office dira-t-on, s'administre lui-même. Que cette administration aille jusqu'à la fixation du total de la prime sans discussion possible de la part de l'Etat dont c'est une partie des bénéfices est peut-être plus discutable, si il est certain qu'elle comprend sa répartition.

Dira-t-on qu'on va retomber dans l'ingérence possible du personnel ? Non. Ce que nous demandons, c'est la fixation entre l'Etat et le Conseil et non celle entre ce Conseil et les agents. Pour ce dernier point, la formule employée nous paraît, en effet, satisfaisante ; tout ce que l'on pourrait y ajouter, serait un maximum de la réserve que nous suggérons ci-dessus.

Le personnel aurait enfin vis-à-vis de ce Conseil même, la certitude que l'Etat ne bénéficierait pas d'une majorité bienveillante en faveur de l'Etat, que par ailleurs, ce Conseil ne pourrait pas, sans raison, lui restreindre des primes, sous le prétexte par exemple que les fonctionnaires de l'Etat n'en ont pas autant. N'oublions pas, en effet, que ces fonctionnaires sont en même temps les agents d'une grosse partie des Administrateurs de l'Office et une telle réflexion nous est déjà venue aux oreilles de la part de personnes oubliant sans doute que des fonction-

naires ont la certitude de garder leur poste ; ce risque-là se paye.

- Ce que touchent les agents de l'Office doit, en effet, dès lors, être comparé avec ce qu'on reçoit dans l'industrie et non pas ce que perçoivent les fonctionnaires. Les termes reçoivent ou perçoivent, définissent toute la différence.

Une anomalie beaucoup plus grave, selon nous, est que ce Conseil d'Administration lui-même n'ait point sa part de bénéfices.

C'est dire que pour lui l'intérêt personnel n'existe pas. C'est, croyons-nous, une erreur grossière de laisser cet organe de l'Office, dont l'importance ne saurait échapper, sans aucun intérêt dans l'affaire, et cela d'autant plus que du fait de sa composition, il peut y avoir pour lui, dans certains cas, des heurts de conscience appréciables. Quel stimulant auront les membres qui sont Directeurs d'Administration publique par ailleurs, lorsque le gouvernement cherchera à faire pression sur eux. Et lorsque leur propre Administration se trouvera en conflit d'intérêt avec l'Office ? Le danger est d'autant plus grand, que ce sont les seuls des membres figurant au comité technique chargé d'étudier pour le Conseil les affaires courantes.

Quel cas de conscience, lorsqu'il s'agit pour eux de fixer les tarifs ferroviaires, par exemple ; l'intérêt de l'Office, est sans contredit, d'obtenir les plus bas ; le Directeur des travaux publics, le représentant du service du contrôle des chemins de fer, le Directeur des Finances, n'auront-ils pas tendance à plaider en même temps la cause des chemins de fer qui sont sous leur contrôle.

Et, les membres des chambres de commerce et d'agriculture, n'ont-ils pas indéniablement un intérêt majeur à satisfaire leurs électeurs dont les intérêts sont d'acheter bon marché à l'Office et de lui vendre cher.

Il est utile, selon nous, de parer à ce danger en donnant une participation aux membres du Conseil d'Administration de l'Office. On ne peut en faire des surhommes, et admettant même qu'ils n'agissent pas contre l'Office, ne faut-il pas craindre leur

seul silence que le désir d'éviter des ennuis sans contrepartie justifierait.

La meilleure garantie qu'ils s'opposent à des mesures anti-commerciales pour l'Office, n'est-elle pas qu'eux également en supportent la responsabilité directement.

Ecoutons d'ailleurs de Monzie, à propos de l'Office de l'Azote :

« Il faut que les Administrateurs industriels cessent d'être des conseils bénévoles, auxquels l'Etat recourt. Une affaire est faite pour gagner de l'argent et une entreprise qui n'est pas gérée dans ce but, ne ressemblera jamais que très vaguement à une entreprise privée, aux règles de laquelle on tend précisément à se conformer ».

Notons que pourtant, l'article 8 du règlement d'Administration publique de cet Office de l'Azote, portait l'attribution de jetons de présence pour le Conseil. Nous croyons en devoir conclure que l'expérience est faite que des jetons de présence sont insuffisants et que c'est une véritable part de bénéfices qu'il faut également verser au Conseil.

On nous objectera, qu'on a affaire ici à des fonctionnaires déjà rétribués par ailleurs. Qu'importe ? Ne font-ils pas là un travail supplémentaire à leurs fonctions normales. D'autre part, quel est leur rôle ici : représenter l'Etat gouvernement ? La gratuité serait alors normale mais nous retombons dès lors dans la notion de surveillance d'un service public plus ou moins industrialisé. Non, leur rôle est celui de veiller à ce que l'Etat fasse le plus de bénéfices possibles ; ils représentent l'Etat industriel ; depuis quand un industriel se borne-t-il à prendre des commettants bénévoles et ne pense-t-il pas que le meilleur moyen d'en obtenir la meilleure activité est de les en faire profiter. Si nous faisons de l'industrie quand il s'agit des Phosphates, il est logique d'en faire jusqu'au bout.

Le rôle du Conseil est de servir en industriel et non à titre de fonctionnaire. Le premier point est donc de les traiter en industriels. C'est la meilleure garantie qu'ils rempliront leur rôle sans risquer de confondre eux-mêmes l'Etat gouvernement et l'Etat industriel et le rempliront même contre l'Etat gouvernement s'il y a lieu.

Il faut bien constater, en effet, que cet Etat, suivant ces deux fonctions, peut se trouver dans des situations absolument anti-nomiques et dont la solution peut être la négation de l'une ou l'autre de ces fonctions.

Industriel, il veut vendre cher ; gouvernement pour encourager l'agriculture, il veut donner pour rien si possible ses engrais. Car le but essentiel de l'Etat n'est-il pas, plutôt que de faire des bénéfices, de satisfaire, aux prix les plus bas, les besoins du pays, si le but de faire de l'industrie n'est pas prééminent.

L'obstacle n'est pourtant pas insurmontable surtout dans le cas présent où l'Etat est seul bénéficiaire de la gestion. Il suffit qu'il se persuade bien de ce principe. En forçant aux prix bas, il fait un sacrifice, sacrifice qui, s'il est appréciable, se répercutera sur la dépense productive qu'est la prime au personnel et qui peut le décourager, sacrifice qui, par ailleurs n'apparaîtra même pas nettement à ceux qui en auront bénéficié, car pouvant n'être ou n'étant pour partie qu'un manque à gagner qu'ils considéreront aussitôt comme légitime, sacrifice qui, enfin, en réduisant le chiffre des bénéfices, sans être apparent, fera dire que la gestion n'est pas fameuse. Si, maintenant ses prix de vente, il prélève au contraire, en tant que gouvernement, une part des bénéfices à lui versés, pour la consacrer en primes, en encouragements, en ristournes en un mot, en faveur de certains acheteurs, dès lors, le personnel n'est pas touché et par ailleurs, l'étendue du sacrifice, qui reste bien intégralement et aux yeux de tous un sacrifice, est nettement accusé. La somme totale ne peut pas ne pas apparaître car elle figure en rubrique distincte au budget. Un gouvernement démocratique ne saurait, selon nous, rejeter ce système nettement honnête. Un gouvernement démagogue ne peut que s'y précipiter, n'est-ce pas là la meilleure façon de se faire une réclame plus apparente. Tous deux y gagneront de ne pas y perdre le bénéfice de la mentalité industrielle pour la vie même de leur affaire.

L'exemple que nous rapportions de l'usine de Fedalah peut nous faire penser qu'on l'a compris. Le fait que dans le projet de la Commission Queuille, d'une Caisse de propagande pour la consommation des engrais, on fait verser

à l'Etat et non à l'Office, une participation semble montrer que la Métropole, également, a admis le bien fondé de cette thèse. C'est bien l'Etat Marocain et non l'Office, qui avait inscrit au projet de son budget, en 1927, et en prévision de ce projet, un versement de 2 millions, qui n'en fut rayé que parce que, par ailleurs, les gouvernements Algéro-Tunisiens ne s'étaient pas trouvés à même d'en faire autant, les délégations Algériennes s'étant refusé à les suivre, dans cette voie. — décision que, d'ailleurs, il faut le dire, l'acte d'Algésiras rendait, sans doute, et en outre, nécessaire.

Encore faut-il pour que cette formule soit possible, deux conditions : 1° que les bénéficiaires ne soient pas la majorité ou l'intégralité des individus. Les frais d'un travail de retourné compenserait les avantages gagnés par ailleurs ; remarquons, d'ailleurs, que dans ce cas, on en arriverait tout de suite à considérer comme un service public cette organisation soi-disant industrielle, mais destinée à tous. Tout au plus pourrait-on dire que l'on en arrive à la théorie chère à Favareille, de l'industrialisation de l'Administration. 2° Il faut, en outre, que l'Etat ne soit pas seul fournisseur sans concurrence possible. Sinon, en effet, ce serait se moquer des gens que de pouvoir sans frein augmenter le prix d'un produit pour dire je vous fais cadeau de toute cette augmentation, voire de plus.

Or, l'Office qui nous occupe répond à ces deux conditions. Les clients ne sont pas nombreux ; ce n'est pas comme on a pu le croire, la majorité des agriculteurs : dans son rapport, M. Roux, Directeur des Services Scientifiques et Sanitaires et de la Répression des Fraudes, déclare que les essais d'utilisation directe des phosphates moulus n'ont pas donné de résultats encourageants et que, d'autre part, la pulvérisation mécanique devient très coûteuse, dès que l'on veut atteindre un certain degré qui est nécessaire. (*Rev. int. de renseignements agricoles*, 1927).

Et il y a, comme nous allons le voir, concurrence.

Mais avant d'aborder ce dernier caractère, que nous avons signalé déjà comme nécessaire à la vie industrielle, nous ne croyons pas inutile de montrer l'inanité des craintes que l'on peut avoir que sous la pression du cultivateur, le Gouverne-

ment ne pratique la baisse des prix. La preuve en sera empruntée au rapport de M. Ch. Baron, député, fait, au nom de la Commission des Mines. (Doc. Parl. Ch., N° 3.855 ; 1927).

Il résulte de ce rapport que, dans un sac de superphosphate vendu 30 fr. 75 les 100 kgs, il y a pour 2 fr. 14 de produit (phosphate); allant plus loin, en admettant qu'on ait répandu 400 kgs d'engrais à l'hectare ce qui est beaucoup, pour obtenir 15 quintaux de blé, ce qui est modéré, il se trouve que le phosphate livré revient à 0 fr. 57 par quintal de blé, valant environ 170 francs. La conclusion c'est que demander aux extracteurs de livrer même pour rien n'apporterait que bien peu de chose comme réduction au prix du blé. Risquer la ruine d'une entreprise pour si peu n'en vaut pas la chandelle.

Cette garantie bien spéciale à l'Office des Phosphates est évidemment appréciable. Nous ne pouvions pas ne pas la signaler. Car il en résulte que l'ingérence gouvernementale à ce point de vue, ne serait au fond qu'une mesure sans résultat pour le soi-disant bénéficiaire et une pure démagogie (1). Et pour la démagogie, la ristourne, dont on peut citer le montant, nous paraît préférable.

La concurrence existe et peut être même dans le cas présent se présente-t-elle dans sa meilleure forme de stimulant. Car la concurrence internationale, selon Gide, est le marché par excellence de la concurrence ; elle ne présente pas le risque de provoquer par la multiplication des concurrents et par là, des frais généraux, une hausse des prix. L'Office, ne l'oublions pas, est, en effet, le seul exploitant légalement possible au Maroc, en l'état actuel des textes. Les faits la mettent, par contre, ajouterons-nous, à ce stade de la concurrence qui tend à aboutir à sa suppression, par entente entre les producteurs qui restent.

(1) Note du Ministre de l'Agriculture à Ministre des Affaires Etrangères n° 11402.

« Après étude, il a été en effet, reconnu que la réduction sur les prix de vente du phosphate au départ des mines ou des ports d'exploitation envisagée tout d'abord serait illusoire, en ce sens qu'elle ne manquerait pas de profiter exclusivement aux intermédiaires (Queuille) ».

Ces divers points sont absolument indéniables.

La concurrence internationale existe, car les acheteurs sont peu nombreux et répartis dans tous les pays, le produit ne se vend pas sur place ou au détail : ou bien c'est en proportion si infime que cela ne peut entrer en ligne de compte. Le tonnage vendu au Maroc en 1926, a été de 15.000 tonnes et encore faut-il dire que les deux tiers en a été réexporté sous forme de super. Les producteurs sont, par ailleurs, répartis dans des régions différentes à travers le monde. On ne peut donc dire que les Compagnies de phosphates aient en quelque sorte leur fief à elles réservées par les circonstances. Partout, il se consomme du Phosphate et partout du phosphate de provenance différente. Certes, la proximité des gisements tendrait à en faire consommer de préférence, mais cette proximité n'est pas sujette néanmoins à de telles différences de fret que celles-ci deviennent dirimantes pour le produit voisin si elle est bien un peu à la base de la concurrence. Les autres chercheront, malgré tout, à prendre ou à garder une partie de ces marchés.

Nous n'en voulons pour preuve que les efforts des Compagnies Américaines pour garder leur marché Européen battu en brèche par la création des exploitations Marocaines. Le meilleur exemple que nous puissions en donner est leur manœuvre commerciale heureusement déjouée en Mai-Juin 1927. Après avoir cherché à trancher la question dans le sens d'une entente avec les Marocains (Juin 1926) qui leur eut garanti une part du marché Européen (conséquence signalée, il y a un instant), et s'être heurté à un refus formel de leur part, les Américains déclaraient une sorte de guerre commerciale, dont la première attaque devait être une râfle d'un certain tonnage par une baisse subite du prix à la tonne, baisse appréciable puisqu'elle devait être de l'ordre de 1 dollar, soit un peu plus de 30 francs à l'époque.

La vigilance des Marocains ne se fit pas prendre en défaut. Par chance, ses Directeurs étaient à ce moment à Paris en contact constant avec leurs agents de vente à l'étranger. Dès qu'ils surent la manœuvre, ils lancèrent une offre sur le marché, réponse immédiate, avec un léger avantage sur les prix précédents. Ces offres parvenant avant que celles des Américains

soient parvenues, apportèrent à l'Office une série de marchés, 800.000 tonnes environ sur les années immédiatement à venir, de la part des acheteurs désireux d'en profiter. Les offres Américaines, beaucoup plus basses, trouvèrent dès lors devant elles, un marché qui venait déjà de se couvrir pour partie, qui, d'autre part, constatant une lutte de prix en voie de formation, préférait attendre pour se couvrir plus sur les années suivantes. La manœuvre était déjouée. Les Marocains avaient, par ailleurs, par leur rapidité de manœuvre, évité un manque à gagner qui pouvait aller jusqu'à la somme de 24 millions 800.000 tonnes à 30 francs, en admettant qu'ils aient dû suivre la baisse américaine.

Remarquons, à ce sujet, que si l'Office n'avait pas agi comme établissement industriel, mais comme Administration, la nécessité de venir prendre des ordres jusqu'à Rabat eut pu lui coûter tout le bénéfice de sa manœuvre où la rapidité de décision et d'exécution étaient tout. Voilà bien démontrée, croyons-nous, la nécessité de la liberté commerciale et de l'initiative personnelle des dirigeants.

Notons, en passant, que cet exemple prouve peut-être par ailleurs, le handicap commercial dans lequel se trouve éventuellement, cet Office, du fait de sa présence à Rabat, ou pour mieux dire, au Maroc, loin de communications faciles, et l'intérêt, nous dirions volontiers la nécessité, qu'il y aura pour l'affaire, elle-même, à ne pas s'astreindre à y rester lorsque la question commerciale sera devenue de premier plan avec l'accroissement de la production. La concurrence entraîne pour corollaire l'obligation de se trouver sur place, à l'endroit même où elle se manifeste. L'obstacle ne viendra-t-il pas de cette crainte bizarre, qu'on dise : « ce n'est plus une affaire à moi parce qu'elle est plus loin, je ne pourrais la diriger », et qui l'emporterait sur des considérations purement commerciales. Cela ne serait vrai que si l'on considère cet Office comme un service d'Etat personnifié, mais non pas si on le considère industriellement, que si cet Office ne faisait qu'exécuter en régie point par point les ordres successifs, qui lui sont donnés et non pas si il s'administre lui-même et est géré par son Directeur.

Serait-ce la crainte du parlementarisme Français ? Ce serait l'aveu donné par un membre de ces partis auxquels l'idée Etatiste est chère, que l'Etatisme n'est pas possible avec le régime politique Français.

Par ailleurs, quelle influence pourraient avoir ces Parlementaires ?

L'Office ne relève pas d'eux et n'a donc rien à leur répondre. C'est à l'Etat Chérifien seul qu'ils ont à s'adresser et auquel le Directeur de l'Office les renverra inévitablement.

Viendraient-ils ? Quelle meilleure défense pour ne pas s'engager sur une question épineuse que de pouvoir dire à Paris : cela n'intéresse et ne relève que du Protectorat ou du Conseil d'administration.

Et pour Rabat quelle facilité pour éviter toute solution trop rapide ou de surprise que de pouvoir dire : il nous faut prendre l'attache du Directeur Général pour l'instant à Paris ou qui aura besoin d'en conférer avec ses services commerciaux détachés à Paris.

N'oublions pas que le temps, dans ce genre de questions, travaille toujours en faveur de celui qui se dérobe à un essai de pression politique.

Il ne s'agit pas, d'ailleurs, de laisser la bride sur le cou au Directeur et aux Services détachés à Paris, ni de supprimer le rôle de contrôle du Conseil d'Administration, ni celui plus actif du Comité de Direction. Pourquoi du fait de cet éloignement, l'accord de ce Comité ne serait-il plus nécessaire ? Le siège de l'Office reste toujours Rabat ; des agents à Paris, ce sont des yeux ouverts sur le marché.

Il n'y a là au fond qu'une question de confiance au Directeur pour le voir rester dans ses prérogatives, prérogatives qui peuvent d'ailleurs, lui être nettement définies par le Conseil d'Administration, qui peuvent même, si on le veut, être rendues officielles pour montrer par avance que sur tel ou tel point la décision reste au Protectorat seul et qu'il est donc inutile d'en aller parler au Directeur qui ne pourra que renvoyer ses interlocuteurs à Rabat.

Enfin, le Conseil ne peut-il même pas mettre sur place un délégué à demeure pour assurer un contrôle permanent.

Nous ne voyons pas en face de l'avantage commercial évi-
dent le danger qu'une mesure de ce genre ne puisse corriger.

Une affaire commerciale va se placer là où les nécessités
de ses affaires l'appellent. Nous ne concevons pas un Conseil
ou des actionnaires qui, parce que cela éloignerait d'eux un
centre d'action, concluraient qu'ils vont perdre leurs pouvoirs ?

Cette influence parlementaire ou, pour mieux dire, l'essai
qui pourrait en être fait, nous amène à voir l'autre face de la
concurrence qui nous occupe, face d'ailleurs souvent signalée
et qui est « la concurrence qui tue la concurrence ».

L'Office des Phosphates a bien compris cette arme à double
tranchant qu'était pour lui la concurrence.

On lui a reproché parfois de ne pas avoir poussé plus à
fond son exploitation ou entamé par ailleurs l'exploitation
d'autres gisements.

C'est que l'exploitation ainsi faite eut amené doubles frais
d'installation, de voie ferrée, de port, et pour partie de frais
généraux incompatibles avec une juste compréhension com-
merciale de l'époque. Il eut exporté plus sans doute. Mais le
marché acheteur n'est ici pas élastique ; s'il croît réguliè-
rement, ce n'est qu'à une cadence déterminée et que démontrent
les statistiques.

A quoi bon inonder le marché d'un produit si l'on ne veut
pas en déprécier les prix. A quoi bon livrer deux fois plus si
on doit livrer à des prix trois ou quatre fois moindre. A quoi
bon baisser ses prix pour vendre plus, lorsque le marché n'est
pas élastique, lorsque, du fait de la règle bien connue de la
normalisation des prix au plus bas cours, cette baisse porte
aussitôt sur tout le tonnage vendu et en entier sur le bénéfice
qu'on en tirait. C'est une augmentation énorme en proportion
qu'il faut faire et dont le placement peut rester douteux.
Situant la chose par un exemple, une baisse de 10 francs par
tonne, qui paraît être peu de chose, pour l'Office vendeur de
1.200.000 tonnes, admettant un bénéfice de 50 francs par tonne,
équivalait à 240.000 tonnes de plus à placer pour un résultat
définitif similaire. Les risques n'en valent pas la peine.

Et l'Office s'en est bien rendu compte.

Ajoutons que ces frais engagés pour y parvenir eussent fini par être perdu, les gouvernements voisins, qui tirent des revenus des exploitations concurrentes de leurs régions, devant, pour ne pas les perdre, s'élever contre une telle concurrence et obtenir une intervention d'ordre économique de la Métropole.

C'est là toute la question du contingentement. Elle se résume en ceci : les Algéro-Tunisiens craignent que le Maroc, affaire étatiste ne comprenant pas cette délicatesse du marché, ne prenne tout le marché Phosphatier et voudraient dès lors que leurs intérêts soient maintenus dans la plus large mesure possible.

Ils veulent bénéficier de ce que l'Office est en même temps qu'à formule commerciale, d'origine Etatiste, pour obtenir des pouvoirs publics une limitation *a priori* de son activité, qui, sans doute, eut été difficile à obtenir, s'il s'était agi d'une affaire privée.

Comme tous reconnaissent, par ailleurs, que seul le Maroc est l'arbitre de la situation et que les Américains eux-mêmes le reconnaissent (Déclaration Commission Engrais, Paris 3-6-26), l'Office se trouve donc devant ce double but commercial concurrencer pour tirer le plus possible du marché jusqu'alors réservé à l'étranger, tout en maintenant ses prix hauts et réservant leur part du marché aux autres Algéro-Tunisiens.

Il faut, croyons-nous, pour y arriver, outre une connaissance approfondie et persévérante du marché consommateur, des possibilités des concurrents, une élasticité de formule, une opportunité de décision qui ne saurait s'harmoniser avec une organisation administrative à directives absolues à règles fixes et à décisions lentes.

Hors de là sur la question elle-même, il nous faut dire que les Algéro-Tunisiens, ayant un produit moins riche que le Maroc, s'adressent par là à des clients un peu différents, ou s'ils sont les mêmes, agissant en s'adressant à eux dans le but de fabriquer un autre superphosphate. Ils se trouvent plus concurrencés par une baisse éventuelle de prix qu'ils doivent suivre à parité de teneur et qui leur sera d'autant plus sensible que leur produit, moins riche, laisse à la tonne un bénéfice

moins grand — plus concurrencés par la quantité de phosphate que le Maroc peut mettre sur le marché. Si l'Office maintient les prix, ils peuvent vendre sans crainte ; on ira à eux, puisque, vis-à-vis d'eux, on poursuit un but différent. Le Phosphate, mis sur le marché, ne concurrence en fait que son similaire l'Américain, tant que les prix du Marocain ne viennent pas à se déprécier.

La preuve en est l'aveu fait à la Conférence Nord-Africaine de Tunis en 1926 où les Tunisiens ont admis que si ils avaient suivi la politique de l'Office, ils eussent pu vendre 50.000 tonnes de plus, et sans s'être livrés, comme ils l'avaient fait, à une lutte de prix entre eux, alors que l'Office des Phosphates avaient ses prix personnels à la hausse.

Pour le leur permettre à l'avenir et les rassurer tout à la fois, l'Office leur a proposé de leur communiquer ses programmes, et leur a montré qu'en fait, par ailleurs, jusqu'ici ceux dont l'importation Européenne a diminué, sont les seuls Américains.

Faut-il plus et en arriver à un contingentement brutal, dont la valeur, disons-le, est sujette à caution, vis-à-vis de l'acte d'Algésiras.

Outre les défauts qui ressortiront de la perte de tout stimulant pour les contingentés, nous considérons personnellement que ce contingentement risquerait de travailler à l'inverse de son but : il est justement la possibilité de faire prendre aux Américains une place que les Algéro-Tunisiens ne peuvent prendre parce que leurs produits sont différents du Marocain ? Si l'Office qui, seul, a la teneur demandée et rivale, ayant déjà placé son contingent, refusait par respect de ces engagements de recevoir de nouvelles commandes, c'est plutôt au vendeur du produit similaire, plutôt qu'au vendeur d'une autre teneur que l'on s'adressera ? Danger d'autant plus grand que rien ne garantit les Algéro-Tunisiens que l'Américain, mieux assis cette fois sur le marché Européen, ne cherchera pas par contrats joints, à placer en même temps du phosphate équivalent au leur, outre du haut titre. Il suffirait d'une entente entre leurs Mines.

Contingenter l'Office c'est enfin lui enlever cet arbitrage

des prix dont on lui reconnaît la fonction. Les prix étant fonction de la demande et l'offre concomitante, n'est-ce pas dire que pour les régler, il faut avoir la liberté de régler justement l'un de ces éléments : les quantités offertes, point que supprime inévitablement un contingentement.

Libre d'agir du fait que l'Office ne pourrait plus enfin prendre le contrepied de ses manœuvres, l'Américain entamera peut-être alors cette lutte de prix qui serait en définitive encore plus préjudiciable aux Algéro-Tunisiens incapables de la soutenir, alors que cette lutte il ne peut l'engager si l'Office est là pour répondre du tact au tact et « tenir le coup » plus facilement que lui.

Si l'Américain, fort de son marché lointain, sur lequel des produits plus pauvres que le Marocain, ne peuvent guère venir le concurrencer, sent que des manœuvres à la baisse sur le marché Européen peuvent provoquer des représailles immédiates et similaires sur son propre marché, il hésitera à deux fois pour les entamer.

S'il sait que sa manœuvre sur le marché Européen peut n'être pas forcément tout à son avantage et que la présence et l'intervention de l'Office peut la rendre douteuse, il ne la fera pas sans aucune crainte ?

Un contingentement bridant la liberté de manœuvre de l'Office des Phosphates peut donc être une arme d'attaque pour l'étranger sans être une arme de défense pour les Algéro-Tunisiens.

Il semble que la politique suivie par l'Office, consistant à des simples conversations lors des conférences Nord Africaines, et le souci dont il fait preuve de ne pas entamer le marché, ait suffi jusqu'ici.

Les chiffres sont là pour le montrer. Quels sont ceux, en effet, qui ont perdu à l'apparition de l'Office sur le marché mondial ?

En Europe, les Algériens depuis 1923 ont augmenté leurs ventes de 280.000 tonnes, les Tunisiens de 672.000 tonnes, le Maroc a pris 923.000 tonnes. Ils englobent à eux trois sur ce

seul marché, ouvert vraiment aux bas titres algéro-tunisiens, presque la totalité de l'augmentation de consommation au cours de ces quatre années, soit 1.875.000 sur 1.950.000 d'augmentation totale.

L'Office des Phosphates s'est-il taillé la grosse part ? Son chiffre est le plus élevé ; mais n'oublions pas que la progression des années de début est plus forte que les suivantes.

Par ailleurs, il nous appartient de dire que son augmentation n'a pas été aux dépens de celles des voisins Algéro-Tunisiens, mais des Américains, comme nous le marquons déjà.

Ce sont encore les statistiques qui vont nous le montrer. Voici les chiffres de 1913-1920 avant l'Office et 1927, nous lisons : en mille tonnes :

	1913		1920		1927	
	TONNES	%	TONNES	%	TONNES	%
Consommation totale						
Europe	4.350		3.146		6.122	
Livré Algérie	430	9 %	345	11 %	890	14 %
» Tunisie	1.900	44 %	1.484	47 %	2 933	48 %
Total des deux . . .		53 %		58 %		62 %
Amérique	1.260	29 %	1.001	31 %	814	13 %
Maroc					1.113	18 %

Qu'en conclure : que le pourcentage de fournitures par rapport à la consommation européenne des algéro-tunisiens, non seulement, n'a pas diminué mais a augmenté même en présence de l'O. C. P., 58 % à 62 %. Que si l'Office a pris une place, il l'a prise sur les Américains qui ont perdu exactement les 18 % qui sont la part de l'Office. L'urgence d'un contingentement nous échappe dès lors.

La réclamation des Algéro-Tunisiens n'est-elle pas une chimère devant ces chiffres officiels. De quoi se plaignent donc ces sociétés qui eussent pu trouver normal de rester sur le *statu quo* ou de diminuer et qui, au contraire, ont augmenté non seulement en valeur absolue du fait de l'accroissement annuel, mais encore proportionnellement aux autres.

Serait-ce des prix qu'ils ont dû faire ? Mais à qui en revient la faute quand nous lisons :

Prix en	1921	1928
Phosphate 58/63.....	1.15	2d 3/4 soit 1.42
— 63/68.....	1.25	3d 5/6 soit 1.98
Maroc 77 %.....	1.50	5d soit 2.58

prix officiels des journaux et revues.

Le Maroc a augmenté ses prix de 72 %, les autres de 59% ou 23 %. Qui est resté en arrière ?

Il s'agit là de prix FOB ou ne jouent donc que les prix de transport que les Phosphatés du Maroc plus riches, ressentent effectivement moins, point dont toutefois, ils ne peuvent être tenus pour responsables.

La preuve nous semble faite, en tous cas, que les réclamations faites sont exagérées, que d'autre part, la politique de l'Office a laissé la partie belle à ses concurrents d'Afrique du Nord.

Il était utile de le dire. De même qu'il est utile de répéter qu'un contingentement brutal risque de faire le jeu des Américains.

Il semble d'ailleurs, que certains l'aient compris en voyant l'Office jouer franc jeu vis-à-vis d'eux en leur montrant ce qu'il escompte faire. Gafsa a parfaitement compris l'intérêt qu'il y avait à laisser l'Office, épouvantail éventuel, sur le marché, en lui faisant confiance pour respecter ses droits à l'existence, droits qui résident, selon nous, plus dans le maintien ou la montée des prix que dans les exportations qu'il peut faire.

Nous ne saurions admettre en toute confiance les protestations de M. de Maniquet, seul irréductible, qui écrit en son rapport de 1926, encore : « que le gros point noir, c'est le Maroc et qu'il en sera ainsi tant que la progression ne sera pas réglée en tenant compte des droits acquis de l'Algérie et de la Tunisie » qui se déjuge, d'ailleurs, lui-même à la page suivante en disant qu'il ne pouvait être question pour sa Compagnie « de craindre la mévente » et dont la Compagnie vient d'exporter en 1927 près de 600.000 tonnes qui sont, en quelque sorte son

plafond. Il se plaint, alors, dira-t-on de l'avilissement de prix. N'oublions pas que l'Office fut seul en son temps et le premier à la hausse et que c'est cette société, au contraire, qui, pour partie, mena lutte de prix en sens inverse dans une crainte irraisonnée de l'Office Marocain.

Ajoutons d'ailleurs, que sur son rapport pour l'année 1927, ne pouvant se déjuger il consent pourtant à écrire : « La menace de l'Office Chérifien des Phosphates du Maroc cependant, pour *si lointaine qu'elle soit en ce qui nous concerne*, ne laisse pas de constituer une préoccupation grave pour toutes les exploitations de phosphate Nord-Africains » et avoue par ailleurs, que leur programme est effectivement de 800.000, que d'ailleurs, les chemins de fer ne sont pas parvenus à transporter.

Nous ne pouvons donc, semble-t-il, pas conclure à cette nécessité urgente de contingentement mise en avant au cours de l'année 1926.

Il est possible évidemment, qu'il soit utile que les divers intéressés Nord-Africains entrent en pourparlers et aient avantage à suivre une politique commune. Mais, c'est dès lors plus la voie d'une entente que nous entrevoyons, qu'un acte d'autorité restrictif à formule rigide incompatible avec l'élasticité nécessaire pour le marché phosphatier.

Or, dès 1926, le gouvernement Marocain et l'Office ont bien montré qu'il pouvait y avoir de ces conversations (conférence Nord-Africaine de Tunis 1926).

Cette tendance nous amènerait évidemment plus vers un comptoir de vente privé, sorte de cartel de l'Afrique du Nord, que vers l'idée d'un contingentement officiel.

Un tel comptoir pourrait évidemment se concevoir. Il aurait l'avantage de garder l'élasticité nécessaire pour résister à la concurrence internationale ; il ne supprimerait pas ce régulateur des prix que peut être l'Office du Maroc, la menace possible qu'il contient et son ressort vis-à-vis des phosphates étrangers ; il réduirait à néant toute lutte de prix entre ses membres et coordonnerait leur politique qui n'a failli jusqu'ici, d'après l'aveu même des Algéro-Tunisiens, que faute de s'être bien connue en

établissant en même temps, au plus juste, la parité des prix du phosphate suivant sa qualité.

Mais, disons tout d'abord, que nous ne voyons pas la justification possible d'une intervention d'autorité en cette matière. Les chiffres de Ch. Baron montrant la faible influence du prix du phosphate sur le rendement en blé, nous prouve, en effet, l'inanité qui tend à parler d'un intérêt supérieur des cultivateurs. Il s'agit ici d'une simple mise en accord d'intérêts privés ; c'est une œuvre de groupement et non d'autorité.

La présence de l'Office peut rendre d'ailleurs cette idée particulièrement intéressante. Il faut, en effet, que les dirigeants de ce groupement soient en dehors de leurs qualités techniques parfaitement impartiaux. Lesquels peuvent l'être, sinon ceux qui n'ont pas derrière eux et ne représentent pas des intérêts pécuniers privés. Il faut pour qu'un tel comptoir évite le défaut inévitable des trusts de créer une puissance dans l'Etat (Gide), que cet Etat puisse indirectement avoir un certain pouvoir auprès du groupement. Il faut enfin que l'élément le plus susceptible d'apporter sa force au groupement soit dans son organe d'exécution.

Les représentants de l'Office des Phosphates apporteraient pleinement ces trois conditions.

Des compagnies privées, dira-t-on, n'accepteront pas de ne pas avoir la prédominance. La question serait à examiner. Elles n'admettront pas la constitution d'un organe de vente indépendant. Ce serait vrai pour un organe officiel et non privé. Tous les trusts pourtant en sont là. Il ne s'agit pas par ailleurs de créer un état de fait immuable ; il ne s'agit pas non plus de leur retirer toute intervention ; chaque membre aurait ses représentants au Conseil d'Administration de ce cartel.

L'Office des Phosphates sera seul à ne rien y gagner, dira-t-on, puisqu'il peut vivre seul et s'il le voulait pourrait écraser les autres. C'est la meilleure façon de l'éviter d'abord ; c'est aussi la meilleure raison de sa mise à la tête de l'organisme, comme organe d'exécution, par l'intermédiaire de ses représentants.

Il serait absolument nécessaire que cet organe de vente ait sa personnalité absolument distincte de ses membres tout en

étant une émanation, s'il doit garder cette liberté nécessaire à la concurrence commerciale normale.

On pourrait même envisager avec une telle formule un certain contingentement mais *annuel* et *minimum* cette fois, ce qui éviterait les conséquences préjudiciables de l'autre supprimant tout stimulant et *non impératif* surtout : le comptoir verrait mettre à sa disposition les produits, à un prix de base (à parité proportionnelle de qualité) calculé sur un prix de revient normal majoré d'un premier bénéfice, pour écarter la constitution d'exploitations déficitaires. Le chiffre contingenté devant, s'il n'est pas atteint par le producteur, faire l'objet de pénalités sévères pour abus de déclaration, s'il n'est pas atteint du fait du marché, faire l'objet, après vérification de mise à disposition effective, d'une certaine ristourne sur les superbénéfices du comptoir, à répartir seulement ensuite entre les membres en proportion des recettes nettes données par leur propre produit.

Mais, il n'est pas de notre étude d'examiner les modalités possibles d'un tel comptoir de vente privé.

Nous devons seulement signaler qu'il paraît parfaitement concevable et ne présenterait, en tous cas, ni l'inconvénient de la rigidité d'un contingentement par acte d'autorité mais bien plutôt l'élasticité nécessaire tant pour la concurrence internationale que pour les variations éventuelles du marché dans la proportion des hauts et bas titres.

Il nous reste à dire, toutefois, qu'une mesure de cet ordre n'appartiendrait pas aux conseils d'administration des diverses affaires mais serait du ressort des assemblées générales et donc en ce qui concerne l'Office, du ressort de l'Etat Chérifien.

Nous constaterons enfin, qu'un tel organe devrait rester ouvert à ceux qui voudraient en faire partie, quitte à en laisser les mécontents voguer difficilement de leurs propres ailes. Qu'enfin, il réserverait plus qu'un contingentement brutal, la possibilité d'une évolution normale calquée sur le marché ; les chiffres n'étant plus cette fois fixés à priori pour une période déterminée et susceptibles d'être renversés par l'apparition d'une société nouvelle.

Nous devons signaler cette solution ; car le gouvernement

français a envisagé, un moment, l'établissement pour les phosphates Nord-Africains, d'un véritable comptoir de vente, organe officiel, mené par de ses fonctionnaires, mais dont l'indépendance se trouvait par suite être tout autant une indépendance vis-à-vis des sociétés phosphatières, Office compris, que vis-à-vis de lui.

Un tel résultat ne nous paraît pas susceptible de recevoir jamais l'accord de ces sociétés dont, rappelons-le, les actes de concession n'ont jamais compris une telle négation de leurs droits les plus directs.

Nous l'avons déjà dit, c'est pour nous un acte de groupement susceptible de concilier les intérêts privés, ceux de l'Office y compris, plus qu'un acte d'autorité qui peut se concevoir. L'acte d'autorité nous paraîtrait sans justification réelle ; il nous semble incompatible avec la dignité des sociétés et même avec leurs intérêts. Il faut, en effet, qu'elles puissent encore parler dans cet organisme ; elles en ont le droit tant qu'un intérêt supérieur national, que nous ne voyons pas, ne le leur interdit pas.

C'est donc plutôt à cette sorte de cartel qu'iraient nos préférences s'il en était besoin, et à la condition que ce cartel rende, comme normalement, hommage à la force et à la puissance de l'Office des Phosphates, au bénéfice de son impartialité, nous ajouterions volontiers, à l'heure actuelle, à la certitude de sa technicité et de son désir formel d'être avant tout un commerçant, notion répondant à son caractère strictement marocain. Et, c'est aussi la nécessité pour lui de n'être jamais qu'un organe privé.

Nous dirons par ailleurs, qu'un comptoir de vente officiel heurterait l'Acte d'Algésiras et ne pourrait s'appliquer de ce fait, qu'au territoire français. Le gouvernement français n'a, en effet, pas le droit de s'immiscer dans ce qui n'est pas le marché purement français ; et pour ce marché, un simple arrêté fixant répartition d'importation, suffirait.

Or, c'est autre chose que, semble-t-il, on voulait atteindre.

Ainsi donc selon nous, et pour conclure, il ne devrait pas y avoir lieu de supprimer le régime de concurrence, premier caractère économique nécessaire à toute affaire industrielle.

Mais l'ingérence éventuelle de l'Etat français sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, dans un but non industriel, peut être à craindre. S'il peut exister des formules tendant aux résultats cherchés, aucune garantie par ailleurs n'existe qui puisse les faire prendre obligatoirement. L'Office, établissement industriel par les faits plus que par la loi, reste encore une fois à la merci de faits contraire.

Mieux partagé en ce qui concerne le caractère d'intérêt personnel nécessaire pour ses membres, il est néanmoins incomplet encore et insuffisamment garanti.

En ce qui concerne enfin l'écartement du fonctionnarisme, tout ce que l'on peut dire, c'est que le terme de gérer pour le Directeur, seule affirmation de la loi, est bien vague et que nous pensons qu'il eut été préférable d'être plus précis ou affirmatif.

En un mot, et comme dans notre chapitre précédent, nous devons conclure qu'il semble que l'on ait eu pour seul souci de fixer un point de départ, l'idée directrice non énoncée étant nette par les seuls travaux préparatoires, le législateur laissant aux faits le soin de préciser la formule.

Mais combien de ce fait, son maintien se trouve-t-il aléatoire !



CONCLUSION

**La portée Politico-Economique des résultats obtenus
Le danger Etatiste qui subsiste à l'état latent
dans la formule actuelle appliquée à l'O. C. P.**

Par ses résultats, l'Office Chérifien des Phosphates semble devoir nous montrer la possibilité matérielle efficace de cette nouvelle formule Etatiste non administrative qu'est la sienne.

Il ne s'agit pas, pour elle, remarquons-le, d'en faire une question de doctrine. Car, si les partisans de l'Etatisme peuvent s'en réjouir, les anti-étatistes doivent avoir l'orgueil de constater que cet essai n'a réussi, peut-être, que du fait justement, qu'on a évité pour lui, en ce faisant, d'être étatiste au sens propre du mot.

Cette formule est, en tous cas, intéressante parce que elle montre la tendance possible de l'Etat à s'intégrer avec les grosses entreprises qui font la force vitale économique et financière du pays et à pouvoir le faire sans entraîner d'échecs s'il consent à n'être en ce faisant qu'un simple particulier.

Ce peut être la participation de l'Etat ouverte dans la vie industrielle du pays, participation susceptible d'éviter les conflits d'intérêts surgissant entre elles et lui, par la liaison de leurs intérêts, susceptible de renforcer son crédit en lui donnant une base plus matérielle, susceptible enfin d'éviter le spectacle que nous avons eu après la guerre, d'entreprises d'autant plus florissantes financièrement parlant, que la monnaie de l'Etat et ses finances se faisaient plus mauvaises.

Mais ce doit être, si on ne veut pas trouver aussitôt les incon-

vénients d'une telle conception, et en particulier celui de voir les Finances de l'Etat entraîner celles des affaires dont il serait partie, ce doit être sous la réserve formelle du corollaire suivant : que la participation de l'Etat ne soit jamais si grande qu'elle le mette à même de pouvoir imposer ses besoins comme Etat à ses intérêts comme membre de la dite compagnie ; que le fait que l'Etat est partie en l'affaire, n'entraîne jamais, et en quelque manière que ce soit, la perte des modes et usages de droit privé ; en un mot, que l'Etat ne soit, par force, qu'un quelconque actionnaire, dont par exemple, le nombre d'actions ne soit pas susceptible d'annihiler la force de celles appartenant aux particuliers, dont la prédominance garantie de formules privées doit subsister, à défaut d'obligation légale.

C'est ce qui n'est pas pour l'Office des Phosphates, et le danger subsiste de ce fait.

Le premier danger d'une affaire d'Etat ou dont il serait partie majeure, n'est-il pas de le voir pour ses besoins, tirer le plus de bénéfices immédiats ou mieux d'argent possible, même au risque de compromettre l'avenir ? Le législateur Marocain y a pallié en accordant au Conseil d'Administration de fixer les réserves et les amortissements avant que l'Etat puisse prétendre à toucher quelque chose.

Le deuxième danger, est d'y voir l'Etat intervenir dans un but personnel politique ou administratif à titre de puissance publique et non dans un but personnel à l'affaire. Le législateur Marocain a voulu y pallier en donnant le pouvoir au Directeur Général et au Conseil d'Administration et en répétant, l'Office s'administre lui-même.

Le troisième danger, est de voir cet organisme où figurent à titre d'administrateurs des représentants pris parmi des fonctionnaires, guidé suivant des méthodes administratives et non commerciales. Le législateur Marocain a bien fixé la nécessité de suivre les règles de droit privé ; mais il ne l'a fait que pour les règles comptables, lacune d'autant plus importante, que l'ingérence indirecte de l'Etat est rendue plus facile par ces représentants qui sont, par ailleurs, ses fonctionnaires et n'ont aucun intérêt personnel à l'affaire.

Le dernier danger, est enfin de voir l'Etat, par des pres-

criptions complémentaires et nouvelles changer insensiblement le caractère de son affaire ; le législateur Marocain n'a rien fait pour essayer dans une certaine mesure de pallier ce danger. Or, les créateurs, pas plus que leur conception, ne sont éternels. Il pouvait l'éviter dans une certaine mesure en répétant l'idée formelle des travaux préparatoires et le but cherché : « l'affaire dirigée et menée comme une affaire privée ». Et il ne le dit nulle part.

Il y eut gagné — et il pouvait l'indiquer dans son texte — que toute mesure contredisant ce caractère, devait pour s'imposer, être l'objet d'un texte formel en la même forme et ayant reçu les mêmes approbations. Or, un homme public, souvent amateur du *statu quo* qui ménage ses responsabilités, hésitera toujours, sans doute, à dire formellement : « changeons le caractère premier de cet organe ».

On pouvait même envisager de doubler cette responsabilité par celle du Conseil d'Administration concomitante, en demandant l'accord d'une majorité élevée de ses membres pour toute atteinte à ce caractère primordial. Ceci nous eut, d'ailleurs, normalement rapproché de l'idée privée qu'un Conseil d'administration représente la pensée même de ses actionnaires.

Mais, il n'en restera pas moins, quoique l'on fasse et quelque précaution que l'on prenne, que toutes les craintes peuvent être justifiées. Cet organe ne dépendra, en effet, toujours que d'une seule volonté, celle du gouvernement dont le bon plaisir peut être un jour d'administratiser l'organe, créé et voulu d'allure privée, et lui faire perdre ce caractère.

Si seulement, cette volonté était une et soit seulement celle du Résident Général, nous pourrions faire encore confiance dans cette compréhension et cette sollicitude qui, toujours, fut trouvée jusqu'ici.

Mais il nous faut bien nous rendre compte, par certains faits constatés sur d'autres points, que souvent la décision peut être surprise, par l'influence occulte de cabinets ou de conseillers non techniciens, la renseignant mal, et trop souvent menée par des considérations purement politiques et personnelles ou des conceptions mesquines ou simplement envieuses.

Et c'est ainsi peut-être que, même en ne le voulant pas et

sans s'en rendre compte, on pourrait d'un coup de plume ou même sans lui, amener à l'échec étatiste un organe pour lequel pourtant un de ces créateurs, le député Piétri, a jeté le premier cri d'alarme en en disant :

« L'erreur est qu'on persiste à donner aux exploitations d'Etat telle forme « s'évertuant à concilier leur organisation avec nos *routines administratives* et budgétaires », alors qu'il « faut savoir *décoller* les industries d'Etat du vieux moule dans lequel on persiste à les maintenir, en faisant de véritables sociétés anonymes dont la collectivité, reste en quelque sorte, l'unique actionnaire et dont on obtient des résultats qui, on le voit, sont parfaitement satisfaisants ».

Conception nouvelle, certes ; formule inconnue jusqu'alors, et qu'il eut fallu mettre en exergue de cet organe nouveau, de cet organisme ne rentrant dans aucune des classifications juridiques précédentes, harmonisant ainsi d'ailleurs son texte de création et ses statuts avec le but certain qu'affirment les travaux préparatoires.

Nous devons souhaiter qu'on l'écoute ; mais ce n'est là qu'un vœu et que nous voudrions une pleine certitude.



BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie juridique

- BERTHÉLÉMY, *Traité de droit administratif*.
HAURIU, *Traité de droit administratif*.
ESMEIN, *Histoire du droit français*.
DUCROCQ, *Cours de droit public*.
CARPENTIER, *Répertoire général*.
DALLOZ, *Répertoire général*.
MICHOD, *Théorie de la personnalité morale*.
TARDIEU, *Les personnes morales en droit administratif* (cours).
PICHAT, *Cours de travaux publics*.
ALLIX, *Traité de législation financière*.
— *Revue de droit public*.
— *Revue d'économie politique*.
— *Revue des sciences politiques et de droit public*.
Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Textes officiels Marocains

- Acte d'Algésiras.
Dahir de 1914 fixant le régime minier au Maroc.
Dahir du 27 Janvier 1920, réservant les phosphates au Maghzen.
Dahir du 7 Août 1920 portant création de l'O. C. P.
Arrêté portant nomination du Directeur Général, 20 Septembre 1920.
Arrêté viziriel du 13 Août 1921, portant constitution du Conseil d'Administration de l'Office.
Arrêté du 27 Août 1927, complétant le précédent.
Arrêté viziriel du 10 Octobre 1921, portant règlement comptable.
Arrêté viziriel du 22 Juin, complétant le précédent.
Arrêté viziriel, portant nomination du Caissier Général.
Dahir portant concession d'un établissement maritime à Casablanca.
Arrêtés d'occupation temporaire.
Arrêté du 25 Novembre 1922, autorisant le domaine privé à acheter des terrains à Kourigha.
Dahir du 31 Août 1914, sur l'expropriation.
Dahir du 3 Janvier 1913, sur la délimitation du domaine privé de l'Etat.

Dahir du 9 Octobre 1920, sur les patentes.
Dahir du 24 Juillet 1918, sur la taxe urbaine.
Dahir du 11 Mars 1915 et 15 Décembre 1917, sur le timbre et enregistrement.
Dahir du 9 Juillet 1917, sur la comptabilité administrative et les marchés.
Dahir du 1^{er} Juillet 1919, sur les chambres de commerce et d'agriculture.
Dahir du 7 Juin 1927, portant création du registre du commerce.
Projets de budget.

Textes français

Loi du 19 Août 1920, autorisant le Protectorat à contracter un emprunt.
Rapports à la Chambre des députés sur les budgets au Maroc.
Rapport Calary de la Mazière, Doc. Parl. 1920 (19-9-1920) annexe 810.
Séance de la Chambre des députés du 19 Juillet 1920.
Projet de loi tendant à la création de six Offices nationaux (Juin 1920).
Projet de loi et discussion sur la création de l'Office de la Sarre, Gouvernement 1919.
Chambre, séance 11 Juillet 1920.
Sénat, séance 12 Février 1924.
Interpellation Piétri à la Chambre, 1925.
Loi sur les régies municipales, 28 Décembre 1926.
Séances de la Chambre sur l'Office national de l'Azote, 28 Décembre 1925.
Rapport Ch. Baron, n° 3.885, 20 Janvier 1927.
Circulaire ministérielle sur les attributions des inspecteurs des Finances, 1871.

Divers

Conférence Bel, 28 Mai 1923.
Rapport de la Résidence Générale au Ministère des Affaires Etrangères, 1914.
GUYOT, *Gestion par l'Etat et les municipalités*.
DELEMER, *Le bilan de l'Etatisme*.
LEROY-BEAULIEU, *L'Etat moderne et ses fonctions*.
Bilans de l'Office.
Archives de l'Office.

TEXTES PARTICULIERS
A L'OFFICE CHÉRIFIEN DES PHOSPHATES



I

DOCUMENTS FRANÇAIS



RAPPORT CALARY DE LA MAZIERE

LOI D'EMPRUNT

Extrait du *Journal Officiel* en date du 19 Septembre 1920

Documents parlementaires

CHAMBRE

Annexe n° 810

Extrait du rapport sur le budget général de l'exercice 1920

MAROC

Les Phosphates du Maroc

Une des richesses les plus remarquables du Maroc, résidera dans l'exploitation du gisement phosphatier qui a été découvert à l'Est et au Sud-Est de la région de Casablanca et s'étend entre El-Boroudj et l'Oued-Zem en avant du Tadla.

Des travaux de reconnaissance sont actuellement poursuivis par le service des mines du protectorat et les analyses prélevées dans les couches jusqu'ici recoupées, ont révélé des teneurs sensiblement supérieures à celles de la région de Gafsa et de Constantine.

Toutefois, une difficulté s'est présentée aussitôt, le dahir du 19 Janvier 1914, classe, en effet, les phosphates sous un régime spécial. Si tout détenteur d'un permis de recherche minier reçoit automatiquement sur sa demande un permis d'exploitation, un permis de recherche ne donne pas droit pour les phosphates à ce permis d'exploitation. Les phosphates ne peuvent être exploités qu'en vertu d'une adjudication publique.

La conséquence imprévue de cette décision était de donner à des groupements étrangers la possibilité d'intervenir. On devine dans l'état actuel de notre change le danger redoutable qu'il y aurait à laisser des firmes anglo-américaines ou espagnoles soumissionner à cette adjudication avec la facilité d'offrir des conditions meilleures que celles présentées par nos compatriotes. Ce serait livrer à la convoitise de nos voisins cette richesse de premier ordre, nous mettre dans un état d'infériorité manifeste ou nous obliger aux plus lourds sacrifices.

Un point est indiscutable : le protectorat doit conserver seul le contrôle des recherches, celui de l'exploitation et de la production des phosphates et de ne pas laisser échapper une richesse qui nous donnera un monopole mondial, alors que toute main-mise étrangère sur elle, aurait cette conséquence de concurrencer nos phosphates d'Algérie et de Tunisie.

Dans cet ordre d'idée, des indiscretions et aussi des inexactitudes qui ont trouvé écho récemment dans la grande presse, avait fait craindre que des négociations aient été engagées entre un

groupement anglo-italien et le protectorat pour assurer à ce groupement la concession de la ligne qui servira au transport du gisement d'El-Boroudj à Casablanca. On devine quelle lourde hypothèque aurait pesé sur l'ensemble de l'exploitation phosphatière si cet accord était intervenu.

Le renseignement était inexact et peut être formellement démenti.

Un nouveau dahir du 27 Janvier 1920, abrogeant celui du 19 Janvier 1914, a stipulé d'une manière formelle que dorénavant la recherche et l'exploitation des phosphates seraient assurés par l'Etat Chérifien. Celui-ci prendra toutes les mesures pour organiser lui-même cette exploitation, sous la seule condition de satisfaire au principe de l'égalité économique imposé par l'Acte d'Algésiras.

Cette décision est de nature à rassurer l'opinion publique et plus particulièrement l'opinion agricole gravement alarmée.

Bien plus, dans l'esprit de votre rapporteur, non seulement on ne peut envisager l'exploitation par concession directe, mais l'on doit renoncer aussi à la formule de la régie co-intéressée qui peut prêter à des malentendus et qui déterminerait de la part des puissances étrangères des protestations ou du moins des demandes d'explications. Ne pourrait-on pas prétendre que la régie co-intéressée dissimule, en effet, une concession pure et simple et qu'il n'y a là qu'une supercherie pour duper la bonne foi de nos concurrents.

En réalité, c'est à la régie directe que l'on doit s'en tenir et la formule de cette régie doit être nettement autonome en même temps que strictement industrielle. Il ne s'agit pas de créer une sorte de monopole d'Etat dont les résultats figureront tant en recettes et en produits, qu'en dépenses dans le budget général du Maroc, mais bien de mettre sur pied un organisme ayant ses finances propres, son administration distincte et son service technique assuré par des spécialistes qui ne seront pas des fonctionnaires.

Cette formule souple, et qui doit être féconde, permettra d'émettre des emprunts spéciaux sous forme d'obligations avec la garantie de l'Etat, d'établir tous les ans un compte de profits et pertes, et d'envisager pour la direction administrative et pour la direction technique une part dans les bénéfices à espérer.

Autant la méthode rigide qui consiste à laisser entre des mains inexpertes et à du personnel n'ayant pas un intérêt propre à celle-ci, l'exploitation des phosphates serait une lourde erreur, autant l'idée moderne et juste qui cherche à créer non plus un monopole d'Etat mais une véritable industrie privée, dirigée comme elle, paraît répondre aux nécessités d'un avenir prochain, mais une autre objection se présente aussitôt à l'esprit.

Le principe de l'égalité économique imposé par l'Acte d'Algésiras qui mettrait l'agriculteur ou le commerçant français sur le même pied que son concurrent étranger, n'a pas été sans troubler la commission de l'Agriculture et sans créer un malaise qui a besoin d'être dissipé.

L'Acte d'Algésiras est encore une réalité internationale. Mais il faut faire confiance au Gouvernement qui devra au cours d'une convention diplomatique, briser les derniers liens déjà bien relâchés de l'accord imposé par l'Allemagne aujourd'hui vaincue. Il sera facile alors de trouver la manière de créer au bénéfice de l'agriculture française pour l'exportation des phosphates du Maroc un régime privilégié.

Quant à présent, les reconnaissances pour le tracé de chemin de fer sont en cours, les études définitives de la ligne seront entreprises dès que les analyses et les prospections auront déterminé le choix de l'emplacement le plus favorable pour la mine, la construction du quai à phosphates, tant à Casablanca qu'à Fedhala sera poussée en même temps que celle du chemin de fer et l'on peut espérer dans un délai de cinq ans une exportation qui dépassera un million de tonnes.

Les dépenses à engager ne seront pas inférieures à 200 millions.

Il faut, pour conclure, créer pour l'exploitation des phosphates une cellule administrative fortement organisée, autonome et complète : exploitation de la mine, exploitation du chemin de fer, aménagement des quais pour recevoir le minerai, ces divers services réunis sous un contrôle unique, celui de l'Etat Chérifien, avec une direction technique appropriée, qui seront fortement articulés les uns aux autres pour obtenir un rendement maximum par une étroite coordination.

Une dernière question doit être envisagée. Certains groupements algéro-tunisiens redoutent que la concurrence des phosphates marocains vienne nuire à leur propre exploitation ? Ils parlent, dès à présent, de la constitution d'un cartel qui ne peut être que défavorable à l'Etat marocain dont la production peut être très vite supérieure à celle de l'Algérie et de la Tunisie et dans laquelle l'on peut espérer à la tonne un prix de revient inférieur.

Il ne nous paraît pas que l'on puisse dès à présent envisager un cartel à cet égard et la plus grande prudence doit être sévèrement gardée.

Signé : CALARY DE LA MAZIERE,

Député.

**Loi autorisant le gouvernement du protectorat
du Maroc
à contracter un emprunt de 744.140.000 francs**

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur
suit :

ARTICLE PREMIER. — Le gouvernement du protectorat du Maroc
est autorisé à réaliser par voie d'emprunt une somme de Sept Cent
Quarante-Quatre millions Cent-Quarante mille francs (744.140.000
francs) applicable aux dépenses suivantes :

I. — BATIMENTS ADMINISTRATIFS

Contrôle Civil et commandement :

1 ^o Bâtiments d'Etat :	
a) Contrôles civils : construction de bureaux d'habitations (chefs de régions, contrôleurs, etc).....	3.660.000 fr.
b) Contrôles militaires : bureaux de renseigne- ments en territoire de commandement militaire	15.000.000 »
2 ^o Service pénitentiaire	7.300.000 »
3 ^o Gendarmerie	3.450.000 »
4 ^o Finances	7.280.000 »
5 ^o Justice	8.000.000 »
Total.....	44.690.000 fr.

II. — DÉPENSES D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1 ^o Travaux public :	
a) Phosphates. — Constitution du capital de premier établisse- ment de la régie chérifienne des phosphates..	36.000.000 fr.
b) Ports	280.000.000 »
c) Routes	60.000.000 »
Total.....	376.000.000 »
2 ^o Mise en valeur et développement des ressources naturelles du Maroc :	
a) Agriculture, commerce, colonisation.....	30.000.000 fr.
b) Hydraulique agricole et industrielle.....	90.000.000 »
c) Eaux et forêts. — Reconstitution des forêts et reboisement	15.500.000 »
d) Propriété foncière (immatriculation des terres de colonisation	5.500.000 »
e) Domaines (reconstitution du patrimoine immo- bilier de l'Etat ; fonds de remploi domanial pour la colonisation.....	18.000.000 »
Total.....	159.000.000 fr

4° Santé	43.050.000 »
3° Postes, télégraphes et téléphones.....	71.000.000 »
4° Santé	43.050.000 »
5° Enseignement	40.400.000 »
Total.....	154.450.000 fr.

BEAUX-ARTS ET MONUMENTS HISTORIQUES

10 millions de francs.

RECAPITULATION

1° Bâtiments administratifs.....	44.690.000 fr.
2° Dépenses d'ordre économique et social.....	689.450.000 »
3° Dépenses diverses.....	10.000.000 »
Total général.....	744.140.000 fr.

Le taux maximum auquel pourront être réalisées les tranches de cet emprunt sera fixé pour chacune d'elles par un décret du Président de la République, rendu sur le rapport du Ministre des Affaires Etrangères après avis du Ministre des Finances, qui autorisera sa réalisation.

Les fonds disponibles sur les évaluations portées à la présente loi pourront être affectées par voie de décrets, rendus sur le rapport du Ministre des Affaires Etrangères, après avis du Ministre des Finances, à l'un quelconque des objets prévus au programme.

ARTICLE 2. — L'ouverture des travaux divers désignés à l'art. 1^{er} ci-dessus, aura lieu, sur la proposition du commissaire résident général, en vertu d'un décret rendu sur le rapport du Ministre des Affaires Etrangères, après avis du Ministre des Finances.

Ce rapport sera publié au *Journal Officiel* de la République française en même temps que le décret autorisant l'ouverture des travaux.

ARTICLE 3. — L'emprunt sera réalisé par fractions successives au fur et à mesure des besoins. La réalisation de chacune de ces tranches sera autorisée par un décret du Président de la République, rendu sur la proposition des ministres des affaires étrangères et des finances.

Le rapport à l'appui des décrets autorisant la réalisation des parties successives de l'emprunt, fera connaître l'emploi des fonds antérieurs, les noms des parties prenantes, les frais de publicité, l'avancement des travaux et les dépenses restant à effectuer. Le rapport, devra en outre, établir :

1° Que les projets définitifs des travaux à entreprendre et, s'il y a lieu les projets de contrats relatifs à leur exécution ont été approuvés par le ministre ;

2° Que l'évaluation des dépenses des nouveaux ouvrages à entreprendre, augmentée de l'évaluation rectifiée des dépenses

des ouvrages déjà exécutés ou en voie d'exécution, ne dépasse pas le montant de l'emprunt autorisé par la présente loi.

ARTICLE 4. — L'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt autorisé par la présente loi, sera inscrite obligatoirement au budget général du protectorat marocain : le paiement sera garanti par le gouvernement de la République française.

Les versements faits au titre de la garantie reconstitueront des avances remboursables non productives d'intérêts.

Le paiement des intérêts et le remboursement des obligations seront effectués à Paris.

ARTICLE 5. — Les actes susceptibles d'enregistrement auxquels donnera lieu l'exécution des dispositions de la présente loi seront passibles du droit fixe de trois francs (3 fr.).

ARTICLE 6. — Les recettes et les dépenses afférentes à l'emprunt faisant l'objet de la présente loi, seront comprises dans le budget des fonds d'emprunt du protectorat au Maroc, dont le compte définitif est annuellement soumis à l'approbation des Chambres.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Rambouillet, le 19 Août 1920.

P. DESCHANEL.

*Par le Président de la République,
Ministre des Affaires Etrangères,*

A. MILLERAND.

*Le Ministre des Finances,
F. FRANÇOIS MARSAL.*

LÉGISLATION MAROCAINE

Dahir du 27 Janvier 1920

**Textes de Constitution de l'Office Chérifien
des Phosphates**

- I. — Dahir du 7 Août 1920 portant création de l'Office.
- II. — Arrêté Viziriel de nomination du Directeur Général.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

- I. — Arrêté Viziriel portant organisation du Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates.
- II. — Arrêté du 27 Août 1927 adjoignant au Conseil un représentant du troisième collège électoral.
- III. — Arrêté Viziriel du 23 Juillet 1927, portant nomination des représentants de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie membres du Conseil d'Administration de l'Office.
- IV. — Arrêté Viziriel du 10 Décembre 1927, portant nomination du représentant du Troisième Collège.

REGIME COMPTABLE

- I. — Arrêté Viziriel du 10 Octobre 1921, portant règlement comptable.
- II. — Arrêté Viziriel du 22 Juin 1922, modifiant et complétant le règlement sur la comptabilité.
- III. — Arrêté Viziriel, portant nomination du Caissier Général.

Dahir du 27 Janvier 1920

*Portant modifications du règlement minier, en ce qui concerne
l'exploitation du phosphate*

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Moulay-Youssef)

A nos Serviteurs intègres, les Gouverneurs et Caïds de Notre Empire Fortuné, ainsi qu'à Nos Sujets.

Que l'on sache par les présentes puisse Dieu Très-Haut en illustrer la teneur.

Que Notre Majesté Chérifienne,

Considérant ;

Qu'il y a lieu de prendre des mesures pour que la reconnaissance et l'étude des gisements de phosphates s'opèrent à l'avenir de façon aussi méthodique que possible,

Que d'autre part, en raison de l'importance que présente pour le développement agricole et commercial du Maroc, l'Exploitation des gisements sus-dits, il est nécessaire de l'organiser de manière à satisfaire à des convenances d'intérêt général dont l'Etat seul peut être juge,

Que pour ces motifs, il convient de réserver au seul maghzen tant les recherches des phosphates que leur exploitation.

A DÉCRÉTÉ CE QUI SUIT :

ARTICLE PREMIER. — L'article 51 du Dahir du 19 Janvier 1914 (21 Safar 1332) est en ce qui concerne les phosphates modifié comme suit :

ARTICLE DEUX. — La recherche et l'exploitation des phosphates sont exclusivement réservées au Maghzen.

ARTICLE TROIS. — Il sera tenu compte des droits des explorateurs qui auraient été acquis avant la mise en vigueur du présent dahir, en application des dispositions de l'article 51 du Dahir du 19 Janvier 1914.

Fait à Rabat, le 6 Djoumada 1338 (27 Janvier 1920).

Vu pour promulgation et exécution

Rabat, le 28 Janvier 1920.

Le Commissaire Résident Général,

Signé : LYAUTEY.

Dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338)

Portant création d'un Office Chérifien des Phosphates

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Moulay-Youssef)

A nos Serviteurs intègres, les Gouverneurs et Cads de Notre Empire Fortuné, ainsi qu'à Nos Sujets.

Que l'on sache par les présentes puisse Dieu Très-Haut en illustrer la teneur.

Que Notre Majesté Chérifienne,

Vu le Dahir du 27 Janvier 1920, portant modification du règlement minier en ce qui concerne l'exploitation des phosphates et prescrivant que celle-ci sera faite en régie.

Après s'être assurée de l'assentiment du Gouvernement français.

A DÉCRÉTÉ CE QUI SUIT :

TITRE PREMIER

Dispositions générales

..

ARTICLE PREMIER. — Il est créé sous le nom d'« Office Chérifien des Phosphates » une régie d'Etat chargée de l'exploration, des aménagements et de l'exploitation des Phosphates du Maroc.

ARTICLE 2. — L'Office jouit de la personnalité civile. Il est géré par un Directeur Général sous le contrôle d'un Conseil d'Administration.

Le Directeur Général est chargé de l'exécution des explorations et aménagements et des opérations de l'exploitation technique et commerciale.

Il représente l'Office vis-à-vis de toutes administrations et de tous particuliers.

LE CONSEIL DÉLIBÈRE :

Sur les programmes techniques et financiers.

Sur les affaires relatives à la mise en valeur et à l'exploitation des gisements et sur toutes les questions dont il sera saisi par le Directeur Général.

En cas de désaccord entre le Directeur et le Conseil d'Administration, le Gouvernement Chérifien pourra toujours provoquer une nouvelle délibération du Conseil.

Le Conseil comprendra, en outre, des représentants du Gouvernement Chérifien des représentants de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce.

La composition du Conseil et les détails de son organisation et de son fonctionnement seront ultérieurement fixés par arrêté viziriel.

TITRE DEUXIEME

Dispositions financières

ARTICLE 3. — Les dépenses de l'exploration et des installations des phosphates seront couvertes :

- 1° Par une dotation sur le budget d'emprunt de Protectorat.
- 2° Par un fonds de réserve spécial constitué avec les bénéfices.
- 3° Par des obligations émises, pour le compte de l'Office avec garantie du Gouvernement Chérifien.

ARTICLE 4. — Les dépenses d'exploitation sont couvertes :

- 1° Par les recettes de l'Office.
- 2° Par prélèvements sur les fonds de réserve.

ARTICLE 5. — L'Office s'administre lui-même et fait directement toutes ses opérations financières suivant les règles qui seront ultérieurement fixées par arrêté viziriel.

ARTICLE 6. — Sur les bénéfices seront prélevés :

- 1° Une part revenant au personnel de direction et d'exécution, basée sur la production utile et le bénéfice réalisé dans l'exercice.
- 2° Une part applicable aux fonds de réserve dont le maximum sera ultérieurement fixé.

Les fonds disponibles après ces prélèvements seront reversés au Trésor Chérifien.

ARTICLE 7. — L'Office pourra avec l'autorisation du Gouvernement Chérifien, prendre des participations dans les entreprises marocaines ayant pour objet l'utilisation des phosphates sur le territoire du Protectorat.

TITRE TROISIEME

ARTICLE 9. — L'Office doit tenir constamment le Gouvernement Chérifien au courant de sa gestion et il fournira :

1° Périodiquement aux époques fixées par celui-ci un compte rendu de la gestion financière et commerciale et de l'avancement des installations.

2° Un rapport général annuel sur :

- La gestion technique et commerciale ;
- Ses recherches et les installations de l'année écoulée ;
- Le bilan de l'exercice.

3° Le programme financier et technique pour chaque année à venir.

ARTICLE 9. — Une commission des Comptes, dont la composition sera ultérieurement arrêtée, sera chargée de la vérification annuelle des opérations de la régie et remettra un rapport qui sera présenté à l'homologation du Gouvernement.

Fait à Rabat, le 21 Kaada 1338 (7 Août 1920).

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 9 Août 1920.

Le Délégué à la Résidence Générale :

Urbain BLANC.

Arrêté Viziriel du 20 Septembre 1920

(6 Moharrem 1339)

portant nomination du Directeur Général
de l'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338), portant création d'un Office Chérifien des Phosphates :

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — M. BEAUGÉ, est nommé à dater du 15 Janvier 1921, Directeur Général de l'Office Chérifien des Phosphates.

ARTICLE 2. — En attendant la prise de service de M. BEAUGÉ, l'intérim de la Direction Générale des Phosphates sera assuré par M. DELPIT, Directeur Général des Travaux publics.

Rabat, le 20 Septembre 1920.

BOUCHAIB DOURKALI, *suppléant du Grand Vizir*.

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 23 Septembre 1920.

Le Commissaire Résident Général,

LYAUTEY.

Arrêté Viziriel du 13 Août 1921

(7 Hija 1339)

relatif au Conseil d'Administration de
l'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le Dahir du 7 août 1920 (21 Kaada 1338) portant création de l'Office Chérifien des Phosphates et notamment les articles 2 et 9.

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates comprend onze membres et il est ainsi composé :

Le Secrétaire Général du Protectorat, Président;
Les Directeurs Généraux des Finances, des Travaux Publics
et de l'Agriculture, Commerce et Industrie ;
L'Inspecteur Général, conseiller technique du Protectorat
pour les Mines ;
Le Directeur Général de l'Office ;
L'Ingénieur en Chef du Contrôle des Chemins de Fer ;
Quatre représentants de l'Agriculture, du Commerce et de
l'Industrie.

ARTICLE 2. — Les représentants de l'Agriculture, du Commerce
et de l'Industrie sont nommés chaque année par arrêté viziriel ;
après présentation par chacune des sections française et indi-
gène du Conseil Supérieur de l'Agriculture et du Conseil Supé-
rieur du Commerce et de l'Industrie d'une liste de trois membres.

ARTICLE 3. — Le Conseil d'Administration se réunit sur la con-
vocation du Président.

Il délibère à la majorité des membres présents dont le nombre
doit être de cinq au minimum.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le Directeur Général de l'Office est rapporteur des Affaires
soumises au Conseil ; il peut se faire assister par des Chefs de
Service qui, pour les matières de leur compétence auront voix
consultative.

Les frais de voyage des membres du Conseil domiciliés hors
de Rabat, leur seront remboursés, suivant une procédure et un
tarif qui seront arrêtés par une décision du Conseil.

ARTICLE 4. — Un Comité technique permanent formé par les
trois membres du Conseil représentant la Direction Générale des
Finances, des Travaux Publics, et de l'Agriculture, Commerce et
Industrie et par le Directeur Général de l'Office, est délégué pour
l'examen des affaires courantes et urgentes soumises par le Direc-
teur Général de l'Office.

Chacun des membres de ce Comité peut se faire assister à ce
Comité par des Chefs de Service que la question à discuter inté-
resse spécialement.

Fait à Rabat, le 7 Hija 1339.

(13 Août 1921)

MOHAMMED EL MOKRI.

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 15 Août 1921.

Le Maréchal de France,

Commissaire Résident Général,

LYAUTEY.

Arrêté Viziriel du 27 Août 1927

(29 Safar 1346)

relatif à la Composition du Conseil d'Administration
de l'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le Dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338) portant création de l'Office Chérifien des Phosphates et notamment les articles 2 et 9 ;

Vu l'arrêté viziriel du 13 Août 1921 (7 Hija 1339) relatif au Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates ;

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — Le nombre des membres du Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates tel qu'il a été fixé par l'arrêté viziriel du 13 Août 1921 (7 Hija 1339) susvisé est porté à douze par l'adjonction d'un représentant du troisième Collège Electoral.

ARTICLE 2. — La désignation de ce membre se fera chaque année, par arrêté viziriel, après présentation d'une liste de trois de leurs collègues par les représentants du troisième Collège Electoral au Conseil du Gouvernement.

Fait à Rabat, le 29 Safar 1346.
(27 Août 1927)

MOHAMMED EL MOKRI.

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 3 Septembre 1927.

Le Ministre Plénipotentiaire,
Délégué à la Résidence Générale,
Urbain BLANC.

Arrêté Viziriel du 23 Juillet 1927

(23 Moharrem 1346)

portant nomination des représentants de l'Agriculture
du Commerce et de l'Industrie au Conseil d'Administration de
l'Office Chérifien des Phosphates

LE GRAND VIZIR,

Vu l'arrêté viziriel du 13 Août 1921 (7 Hija 1339), relatif au Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates et

notamment ses articles 1 et 2 concernant la nomination chaque année de quatre représentants de l'agriculture, du commerce et de l'industrie ;

Sur la proposition du Conseil supérieur du commerce et de l'industrie, dans sa séance du 30 Mai 1927, et du Conseil supérieur de l'agriculture, dans sa séance du 31 Mai 1927.

ARRETE :

ARTICLE UNIQUE. — Sont nommés membres du Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates pour la durée d'une année à compter du 1^{er} Août 1927 ;

M. OBERT, Président de la Chambre d'Agriculture, de Rabat ;

SI MOHAMMED EL MARNISSI, membre de la section indigène du Conseil supérieur de l'Agriculture ;

M. CHAPON, Président de la Chambre de Commerce de Casablanca ;

SI HAJ ABDELOUAHED BEN JELLOUL, membre de la section indigène du Conseil supérieur du commerce.

Fait à Rabat, le 23 Moharrem 1346 (23 Juillet 1927).

MOHAMMED RONDA,

Suppléant du Grand Vizir.

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 29 Juillet 1927.

*Le Ministre Plénipotentiaire,
Délégué à la Résidence Générale,*

Urbain BLANC.

Arrêté Viziriel du 10 Décembre 1927

(15 Joumada II 1346)

*portant nomination d'un représentant du 3^e Collège électoral
au Conseil d'Administration de*

L'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338), portant création de l'Office Chérifien des Phosphates et, notamment, les articles 2 et 9.

Vu l'arrêté viziriel du 13 Août 1921 (7 Hija 1339), relatif au Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates et l'arrêté viziriel du 27 Août 1927 (21 Safar 1346), relatif à sa composition.

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — M. CHENU, représentant de la région de la Chaouïa et de la circonscription autonome d'Oued-Zem au Conseil du Gouvernement, est nommé membre du Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates.

ARTICLE 2. — Ses pouvoirs expiront le 1^{er} Août 1928.

Fait à Rabat, le 15 Joumada II 1346 (10 Décembre 1927).

MOHAMMED EL MOKRI.

Vu pour promulgation et mise à exécution,

Rabat, le 20 Décembre 1927.

Le Commissaire Résident Général,

T. STEEG.

Arrêté Viziriel du 10 Octobre 1921

(8 Safar 1340)

portant règlement sur la comptabilité de
L'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338), portant création d'un office autonome des phosphates marocains ;

Vu l'arrêté viziriel du 13 Août 1921 (7 Hija 1339), relatif au Conseil d'administration de l'Office Chérifien des Phosphates,

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — Les règles de la comptabilité publique ne sont pas applicables à l'Office, qui tient ses écritures, effectue ses recettes et ses paiements suivant les lois et usages du commerce, sous réserve des prescriptions spéciales édictées par le présent arrêté viziriel.

ARTICLE 2. — Un caissier général, nommé par arrêté viziriel sur la proposition du Directeur Général des Finances, est le comptable de l'Office. Il est chargé d'effectuer toutes opérations de recettes et de dépenses, au vu des titres établis par le Directeur Général de l'Office. La gestion du caissier général est soumise aux vérifications des agents financiers du protectorat et de l'inspection générale des finances. Il en est responsable et est assujéti au versement d'un cautionnement dans les conditions qui sont fixées par le Conseil d'Administration. Les instructions de détail concernant les opérations mentionnées à l'article premier

sont établies et lui sont notifiées par le Directeur Général de l'Office.

ARTICLE 3. — Les fonds disponibles sont versés en compte courant au trésor chérifien ou à tels établissements de banque agréés par le Conseil d'Administration.

Sur l'ordre du Directeur Général, le caissier général procède suivant l'état de sa caisse aux versements et retraits de fonds.

ARTICLE 4. — Les recettes d'exploitation sont effectuées suivant les usages commerciaux et industriels. Cependant, toute recette sans exception donne lieu à l'établissement d'une quittance détachée d'un carnet à souche et remise à la partie versante. Les carnets doivent être joints aux pièces justificatives prévues à l'art II ci-après, à présenter à la commission de vérification des comptes.

ARTICLE 5. — Les dépenses pour les travaux neufs ou l'exploitation sont effectuées suivant les usages commerciaux ou industriels, toute dépenses donnant lieu à l'établissement d'une pièce justificative certifiée et arrêtée par le directeur général et comportant l'acquit de la partie prenante. Ces pièces doivent être présentées à la commission de vérification des comptes, comme il est dit à l'article II.

ARTICLE 6. — Le directeur général établit, avant le 1^{er} Novembre, d'accord avec le comité permanent prévu à l'art. 4 de l'arrêté viziriel du 13 Août 1921, un état de prévision détaillé des recettes et des dépenses de l'année suivante. Cet état est soumis à la dernière séance du Conseil d'Administration de l'année courante.

ARTICLE 7. — Le bilan de chaque exercice, qui comprend les opérations effectuées du 1^{er} Janvier au 31 Décembre, est établi avant le 31 Mars. Les bénéfices résultant du compte de profits et pertes sont déterminés par le produit net d'exploitation, déduction faite des amortissements. Les taux de ces amortissements sont fixés chaque année par le Conseil d'Administration sur la proposition du Directeur Général.

ARTICLE 8. — Sur les bénéfices annuels, déterminés comme il a été dit à l'article précédent, dix pour cent sont prélevés pour constituer le fonds de réserve prévu à l'art. 6 du dahir du 7 Août 1920. Ce fonds de réserve sera limité au dixième du montant de la dotation d'emprunt affecté à l'Office des Phosphates.

Le Conseil d'Administration a, en outre, la faculté de décider la constitution d'une réserve spéciale et de réserves extraordinaires.

ARTICLE 9. — La part et le mode de distribution des bénéfices nets revenant au personnel sont fixés chaque année par le Conseil d'Administration.

ARTICLE 10. — Les bénéfices disponibles après les prélèvements ci-dessus, sont versés aux recettes ordinaires du budget chérifien.

ARTICLE 11. — La commission des comptes, chargée de vérifier

annuellement les comptes du caissier général, est ainsi composée sous la présidence du trésorier général du protectorat.

Le premier fondé de pouvoirs de la Trésorerie générale.

L'inspecteur principal de la comptabilité à la direction générale des Finances.

Le Chef du personnel et de la comptabilité à la direction générale des Travaux publics.

Le caissier général tient à la disposition de la commission à l'appui de ses comptes, tous les documents justificatifs de sa gestion.

La commission des comptes dresse son rapport au gouvernement chérifien en lui proposant, s'il y a lieu, toutes injonctions utiles. Le caissier général est tenu d'obtempérer aux injonctions du gouvernement avant l'arrêté définitif des comptes auquel le Conseil d'Administration doit procéder le 1^{er} Août au plus tard.

Fait à Rabat, le 8 Safar 1340 (10 Octobre 1921).

BOUCHAIB DOURKALI,
Suppléant du Grand Vizir.

Vu pour promulgation et mise à exécution :

Rabat, le 11 Octobre 1921.

Le Maréchal de France :
Commissaire Résident Général,
LYAUTEY.

Arrêté Viziriel du 22 Juin 1922

Modifiant l'Arrêté viziriel du 10 Octobre 1921 (8 Safar 1340))

règlement sur la Comptabilité de

L'OFFICE CHERIFIEN DES PHOSPHATES

LE GRAND VIZIR,

Vu le Dahir du 7 Août 1920 (21 Kaada 1338), portant création d'un Office Chérifien des Phosphates ;

Vu l'Arrêté viziriel du 13 Août 1921 (8 Hija 1339), relatif au Conseil d'Administration de l'Office Chérifien des Phosphates ;

Vu l'Arrêté viziriel du 10 Octobre 1921 (8 Safar 1340), portant règlement sur la Comptabilité de l'Office Chérifien des Phosphates ;

ARRETE :

ARTICLE UNIQUE. — L'article 5 de l'Arrêté viziriel du 10 Octobre 1921, susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

ARTICLE 5. — Les dépenses pour les travaux neufs ou l'exploit-

tation sont effectuées suivant les usages commerciaux et industriels, toute dépense donnant lieu à l'établissement d'une pièce justificative certifiée et arrêtée par le Directeur Général et comportant l'acquit de la partie prenante.

Si celle-ci déclare ne savoir signer, les dispositions de l'article 38 du Dahir du 9 Juin 1917 (18 Chaabanè 1335), portant sur la Comptabilité publique de l'Empire Chérifien, sont applicables pour la constatation des paiements.

Dans ce cas, la déclaration en est faite au comptable qui la transcrit sur la pièce de dépense, la signe et la fait signer par deux témoins présents au paiement pour toutes les sommes qui n'excèdent pas 150 francs.

Il exige une quittance notariée, ou une quittance administrative pour les paiements au-dessus de 150 francs, excepté pour les allocations de secours à l'égard desquelles la preuve testimoniale est admise sans limitation de somme.

Si l'impossibilité de fournir une quittance notariée ou une quittance administrative est établie, le paiement a lieu en présence de deux témoins notoirement connus qui signent avec le comptable la déclaration faite par la partie.

Les pièces justificatives des dépenses doivent être présentées à la Commission de vérification des comptes, comme il est dit à l'article 11.

Arrêté Viziriel du 5 Novembre 1921

(4 Robia I 1340)

portant nomination du caissier général de l'Office des Phosphates

LE GRAND VIZIR,

Vu l'arrêté viziriel du 10 Octobre 1921 (8 Safar 1340), portant règlement sur la comptabilité de l'Office Chérifien des Phosphates;

Vu spécialement l'article 2 dudit arrêté ;

Sur la proposition du Directeur Général des Finances,

ARRETE :

ARTICLE PREMIER. — M. LAMBERT René, ancien chef de la Comptabilité générale des établissements Renault (Seine), est nommé Caissier Général de l'Office des Phosphates.

ARTICLE 2. — Son cautionnement devra être versé dès la promulgation du présent arrêté, entre les mains du trésorier général du Protectorat soit en numéraire, soit en rentes sur l'Etat français, soit en valeurs garanties par l'un ou l'autre des deux gouvernements tous dits titres au porteur et entièrement libérés.

ARTICLE 3. — Le remboursement du cautionnement sera effectué par décision du Directeur Général des Finances au vu du

certificat de quitus délivré par la commission des comptes prévue à l'article II de l'arrêté viriziel du 10 Octobre 1921 (8 Safar 1340) susvisé.

ARTICLE 4. — Le Directeur Général des Finances et le Trésorier Général, sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Rabat, le 4 Rebia, I 1340 (5 Novembre 1921).

Vu pour promulgation et mise à exécution :

MOHAMMED EL MOKRI.

Rabat, le 14 Novembre 1921.

*Le Maréchal de France,
Commissaire Résident Général,*

LYAUTEY.

VU :

Le Doyen de la Faculté :

H. NEZARD.

Le Professeur, Président de la thèse,

H. NEZARD.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

Correspondant de l'Académie des Sciences Morales et Politiques :

Louis MAIGRON.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

LES MOTIFS DE LA CRÉATION DE L'O. C. P.....	7
---	---

SOMMAIRE. — *Position historique de la question. — La première conception et l'acte d'Algésiras. — La conception de 1920 : ses motifs : l'opinion, les motifs officiels ; question des changes. Motifs particuliers au Maroc, à son administration, à son chef.*

CHAPITRE II

OFFICE OU RÉGIE ?	23
-------------------------	----

SOMMAIRE. — *Le but poursuivi. — Régie ou Office. — Définition de l'Office d'après les textes récents. — Distinction de l'Office et la Régie. — L'Office sorte de Société et la possibilité de conception d'un organisme d'allure privée. — Qu'a voulu faire le législateur ? — Antithèse du terme de régie et de la suite du Dahir du 7 Août 1920. — La portée du terme de régie avec le Dahir du 27 janvier. — Les raisons de son emploi. .. Son sens dans les travaux préparatoires. — Conclusion.*

CHAPITRE III

CARACTÈRES DE DROIT PUBLIC DE L'O. C. P. — ETUDE DOCTRINALE	51
---	----

SOMMAIRE. — *personne morale. — personne morale de droit public. — Ni groupement territorial, ni établissement d'utilité publique. — Réfutation du caractère d'Etablissement public : service spécial technique — personifié — mais non service public : technicité. — Non continuité et régularité. — Non service rendu au public. — Non pour satisfaire un besoin public. — Non rendu par une organisation publique : (dépendance à caractère spécial, ressources non publiques, personnel non administratif). — Donc organe nouveau, non doté d'ailleurs, comme les autres, de la qualité d'établissement public, par le législateur.*

CHAPITRE IV

CARACTÈRES DE DROIT PUBLIC DE L'O. C. P. ETUDE JURISPRUDENTIELLE	83
--	----

SOMMAIRE. — *Confirmation par la jurisprudence des assertions précédentes. — La création légale empêchant le caractère d'Etablissement d'utilité publique. — L'Etablissement public, partie intégrante de l'organisation administrative du pays. — Service public : service d'ordre supérieur, caractérisé par le besoin du public, rendu à la population, d'une façon régulière et continue, par une organisation publique. — La dotation et les arrêtés de nomination n'entraînant*

pas forcément la notion de service public. — L'évolution jurisprudentielle amenant pour dernier stade à la conception d'une personne de droit public n'ayant plus que des manifestations de droit privé. — L'existence de ce terme d'évolution. — L'Office sorte de service privé.

CHAPITRE V

LES CARACTÈRES DE DROIT PRIVÉ DE L'O. C. P. DANS LA VIE INTERNE DE CET OFFICE	101
--	-----

SOMMAIRE. — Importance spéciale des faits en ce qui concerne l'Office des Phosphates. — Les faits de la vie constitutive de l'Office : personne morale, capital, organes d'action. Les faits de sa vie financières : emprunts à courts termes ; engagement de dépenses ne rentrant pas dans ses attributions légales. — Les faits de sa vie comptable : Arrêté viziriel. Non intervention de la Cour des Comptes. La commission des comptes, le Caissier Général et leurs pouvoirs. Inspecteurs des Finances. Modes de comptabilité industrielle. — La figuration des comptes au budget du Protectorat. — La question des décisions du Conseil.

CHAPITRE VI

LES CARACTÈRES DE DROIT PRIVÉ DE L'O. C. P. DANS SES RAP- PORTS AVEC LES TIERS	125
---	-----

SOMMAIRE. — Les faits de la vie administrative : agents, domaine, fournisseurs, impôts, inscription au registre du commerce. — Conventions avec l'Etat. — Les faits de la vie commerciale : l'acte d'Algésiras, l'ingérence possible de l'Etat : les refus opposés à la métropole, contrat Kuhlman. La solution appliquée au Maroc : Fedhalah. Modalités d'exécution du Service Commercial. — Les faits de la vie judiciaire : l'immatriculation privée. Arrêt de compétence incompatible avec la notion administrative.

CHAPITRE VII

L'OFFICE ÉTABLISSEMENT INDUSTRIEL DU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE	151
--	-----

SOMMAIRE. — L'Office, formule d'Etatisme ayant réussi. — Résultats comparés dans des conditions analogues de personnel, de capital, de résultats financiers, et de circonstances économiques. — Les défauts étatistes auxquels il échappe : fonctionnarisme administratif et politique. Manque d'intérêt personnel : agents et conseil. L'antinomie de l'Etat industriel et de l'Etat puissance publique. Manque de concurrence. — Corrolaire de la concurrence : nécessité d'être sur place. — La question Nord-Africaine : contingentement. La solution possible par voie d'entente et non par voie d'autorité.

CONCLUSION	189
BIBLIOGRAPHIE	193

